

Ročník 2008



SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 145

Rozeslána dne 23. prosince 2008

Cena Kč 53,-

O B S A H:

446. Nález Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008 ve věci návrhu na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem

446**N Á L E Z****Ústavního soudu****Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl dne 26. listopadu 2008 v plénu ve složení Stanislav Balík, František Duchoň, Vlasta Formánková, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jiří Mucha, Jan Musil, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský, Miloslav Výborný, Eliška Wagnerová a Michaela Židlická podle čl. 87 odst. 2 Ústavy České republiky o návrhu navrhovatele – Senátu Parlamentu České republiky – na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem

takto:

Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství

- v člancích 2 odst. 1 (dříve 2a odst. 1), 4 odst. 2 (dříve 2c), 352 odst. 1 (dříve 308 odst. 1), 83 (dříve 69b odst. 1) a 216 (dříve 188l) obsažených ve Smlouvě o fungování Evropské unie,
- v člancích 2 (dříve 1a), 7 a 48 odst. 6 a 7 obsažených ve Smlouvě o Evropské unii
- a Listina základních práv Evropské unie

nejsou v rozporu s ústavním pořádkem.

Odůvodnění

I.

1. Senát Parlamentu České republiky (dále též jen „Senát“ nebo „navrhovatel“) podal na základě § 117b odst. 1 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů, a podle § 71a odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o Ústavním soudu“) návrh, aby Ústavní soud podle čl. 87 odst. 2 Ústavy České republiky (dále též jen „Ústava“) rozhodl o souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem České republiky.

2. V návrhu Senát uvedl, že vláda České republiky dne 25. ledna 2008 předložila Senátu Lisabonskou smlouvu pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (dále jen „Lisabonská smlouva“ nebo „Smlouva“) se žádostí o souhlas k její ratifikaci. Senát se v návaznosti na své usnesení z 20. září 2007, kterým se vyjádřil k pozicím České republiky před jednáním summitu hlav států a vlád v Lisabonu, s přihlédnutím k zprávě Výboru pro evropskou integraci Senátu k návrhu Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu z 30. září 2003 a zprávě Výboru pro záležitosti Evropské unie Senátu k návrhu Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu z 3. listopadu 2004 a se zřetelem na stanoviska Stálé komise Senátu pro Ústavu a parlamentní procedury z 9. října 2003, z 3. listopadu 2004 a z 27. března 2008 domnívá, že některá ustanovení Smlouvy se bezprostředně vztahují k normám ústavního pořádku České republiky. Vzhledem k zásadním změnám, které Smlouva přináší a které se podle názoru Senátu dotýkají substantivních prvků státnosti, se prý jeví nezbytným přezkoumat, zda je Smlouva v souladu s ústavní charakteristikou České republiky jako svrchova-

ného, jednotného a demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) a zda nedochází ke změně podstatných náležitostí demokratického právního státu, která je dle čl. 9 odst. 2 Ústavy nepřipustná.

3. Senát prohlásil, že považuje za nezbytné, aby Ústavní soud posoudil i soulad mezi dílčími konkrétními ustanoveními Smlouvy a normami ústavního pořádku, a to především v případech, které blíže vymezil pod body níže uvedenými.

4. a) V souladu s přesvědčením, že legislativní kompetenční kompetence náleží členským státům Evropské unie, které výkon některých pravomocí delegují na mezinárodní instituce, považuje Senát za klíčové ustanovení čl. 10a odst. 1 Ústavy, podle něhož je možné přenést některé pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci. Nové znění Smlouvy o fungování Evropské unie (dříve Smlouva o založení ES) zakládá podle názoru Senátu klasifikaci pravomocí charakteristickou spíše pro federální státy, přičemž mj. zavádí kategorii výlučných pravomocí Unie, do níž spadají komplexní oblasti právní regulace, v nichž dle čl. 2a odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie mohou členské státy vytvářet a přijímat právně závazné akty „pouze tehdy, jsou-li k tomu zmocněny nebo provádějí-li akty Unie“. Navazující koncept sdílených pravomocí (článek 2c Smlouvy), které mají existovat vedle zmíněných pravomocí výlučných, spolu s prý ne zcela jasnými hranicemi tvorby norem sekundárního práva Unie otevírá dle Senátu prostor široké, předem obtížně identifikovatelné sféry unijní normotvorby, kde se implicitně, v souladu s prohlášením č. 17 připojeným ke Smlouvě, uplatňuje zásada přednosti unijního práva. Rozsah přenesení pravomocí tak může být podle názoru Senátu nahlížen ve sféře sdílených pravomocí z pohledu čl. 10a Ústavy jako předem ne zcela určitelný (srov. též v obecné podobě úvod čl. 2c odst. 2 návrhu Smlouvy o fungování Evropské unie – „Sdílená pravomoc Unie a členských států se uplatňuje v těchto hlavních oblastech:“).

5. b) Senát uvedl, že předmětem přezkumu souladu s čl. 10a Ústavy by měla být i povaha navrženého ustanovení čl. 308 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie, podle něhož přijme Rada na návrh Komise jednomyslně opatření k „dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami“ za situace, kdy je v rámci unijních politik nezbytná určitá činnost, k níž Smlouva neposkytuje nezbytné pravomoci. Na rozdíl od stávajícího znění základacích smluv se navržené ustanovení Smlouvy neomezuje na oblast regulace vnitřního trhu, nýbrž představuje blanketní normu. Umožňuje tak prý přijetí opatření nad rámec unijních kompetencí, tj. mimo rozsah přenesení pravomocí podle čl. 10a Ústavy. Takováto opatření mohou být podle Senátu následně přijímána rovněž v oblasti citlivých otázek spolupráce v trestních věcech bez dostatečných procesních záruk ochrany občanských práv a svobod při zachování výkladového monopolu Evropského soudního dvora. Specifická kompetenční jurisdikce Evropského soudního dvora coby konečného arbitra při případně vzniklém sporu může dle Senátu vyvolávat – za situace nevyjasněného vztahu k ústavním soudům členských států – otazníky nad dodržením principu právní jistoty. Zvláštní pozornosti si zaslouží též absence časového omezení platnosti takto přijatého opatření a jeho exekutivní povaha, která může vzbudit pochybnosti nad relevancí účasti národních parlamentů při zvažování přijetí takového opatření.

6. c) Pojem pravomocí, s nímž pracuje čl. 10a Ústavy, nemá podle návrhu Senátu pouze materiální rozměr překrývající se s vymezením oblasti působnosti, ale také rozměr institucionální, vztahující se ke způsobu rozhodování. V této souvislosti je dle Senátu zapotřebí přezkoumat soulad navrženého čl. 48 Smlouvy o Evropské unii s uvedeným ustanovením Ústavy. Články 48 odst. 6 a 7 totiž zavádějí možnost tzv. zjednodušeného postupu pro přijímání změn primárního unijního práva prostřednictvím exekutivního aktu, kterým se mění podoba řádně ratifikovaných základacích smluv EU.

7. Jednoznačně je prý v této souvislosti formulována obecná přechodová klauzule (*passerelle*), která i přes formální zakotvení principu oboustranné flexibility v prohlášení č. 18, připojeném k Smlouvě, zůstává nástrojem jednosměrné změny pravomocí. Uplatnění této klauzule za účelem změny jednomyslného rozhodování na rozhodování kvalifikovanou většinou v určité oblasti či nahrazení zvláštního legislativního postupu řádným legislativním postupem dle čl. 48 odst. 7 patrně představuje změnu pravomocí ve smyslu čl. 10a Ústavy, aniž by tato změna byla doprovázena ratifikací mezinárodní smlouvy či aktivním souhlasem Parlamentu. Ztrátu práva veta přitom lze podle Senátu chápat jako přenos pravomocí na mezinárodní organizaci, která zároveň fakticky znamená omezení

významu parlamentního mandátu udělovaného vládě k rozhodnutí, při jehož přijímání by po aplikaci přechodové klauzule mohl být zástupce vlády jednotlivého členského státu přehlasován.

8. V případě navrženého čl. 69b odst. 1 Smlouvy o fungování EU, kdy sektorová Rada rozhoduje o zařazení dalších oblastí trestné činnosti do sféry unijní regulace, prostor pro vyjádření nesouhlasu Parlamentu zcela chybí, jakkoli je v jiném případě – u navrženého znění obecné přechodové klauzule (čl. 48 odst. 7 Smlouvy o Evropské unii) a dílčí přechodové klauzule ve sféře justiční spolupráce v občanských věcech (čl. 65 odst. 3 Smlouvy o fungování EU) – tato možnost garantována. Omezené zapojení národních parlamentů do rozhodování o změně ostatně poměrně široce definovaných pravomocí Unie je doplněno rozšířením hlasování kvalifikovanou většinou, nezřídka souvisejícím s celkovou komunitarizací dosavadního třetího pilíře evropského práva, kde souběžně s implicitním oslabením vnitrostátního parlamentního mandátu a zrušením kategorie úmluv schvalovaných Parlamentem České republiky přebírá odpovědnost za parlamentní dimenzi rozhodování Evropský parlament. Senát v této souvislosti položil otázku, zda je vzhledem k charakteru Evropské unie jakožto společenství států (nikoli spolkového státu) tento rozměr parlamentní demokracie postačující a zda nedochází k faktickému vyprázdnění čl. 15 odst. 1 Ústavy („Zákonodárná moc v České republice náleží Parlamentu.“).

9. d) Senát pokračoval, že vedle již zmíněných klauzulí přechodových a doložky flexibility se procesní postupy stanovené Smlouvou dotýkají ústavního pořádku ještě v dalším ohledu. Jedná se o sjednávání mezinárodních smluv podle navrženého čl. 188l Smlouvy o fungování Evropské unie. Zde se totiž tituly k uzavírání mezinárodních smluv jménem EU rozšiřují („... stanoví-li tak Smlouvy nebo je-li uzavření dohody buď nezbytné k dosažení cílů stanovených Smlouvami v rámci politik Unie, nebo je stanoveno právně závazným aktem Unie, nebo se může dotknout společných pravidel či změnit jejich oblast působnosti.“). Smlouvy jsou závazné pro EU i její členské státy, přičemž jsou uzavírány rozhodnutím kvalifikovanou většinou v Radě. Česká republika se tak podle Senátu nemusí ke smlouvě souhlasně vyjádřit, a přesto je jí vázána; běžný ratifikační proces vůbec neprobíhá, odpadá tím mj. možnost předběžného přezkumu souladu takovýchto smluv s ústavním pořádkem České republiky. Otázkou zůstává, zda se jedná o postup slučitelný s dikcí čl. 49 a čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy, a je-li zde prostor pro aplikaci těchto smluv na základě čl. 10 Ústavy.

10. e) Senát rovněž uvedl, že posílení pravomocí orgánů Evropské unie, které reprezentují supranacionální úroveň rozhodování, je doprovázeno zavedením jednotné právní subjektivity Evropské unie. Fungování Evropské unie tak prý získává ve sféře dosavadního druhého i třetího pilíře, v oblastech primárně politické spolupráce, zcela nový legislativní rámec. V takovémto rámci, zásadně odbourávajícím ve sféře dosavadního třetího pilíře zásadu jednomyslného rozhodování, může ovšem častěji než doposud docházet ke kolizím s vnitrostátními standardy ochrany základních práv. Ačkoli má Evropská unie dle navrženého čl. 6 odst. 2 Smlouvy o EU přistoupit k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, konstatuje zároveň též článek v odstavci 1, že „Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku, jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy.“. Tento nepřímý odkaz na Listinu základních práv Evropské unie může podle Senátu vyvolávat nejasnosti ohledně jejího statusu, stejně jako skutečnost, že tato Listina obsahuje nejen přímo vymahatelná práva, ale také principy či aspirace bez jasné systematiky uspořádání. Za situace, kdy Unie nedisponuje a ani nemůže disponovat specializovaným tělesem, tedy soudem řešícím „ústavní stížnosti“, který by ustanovení Listiny v konkrétních případech porušení občanských práv vykládal, není prý úloha Listiny zřejmá. Senátu není jasné, zda představuje ochranu práv občanů, nebo spíše interpretační nástroj, v jehož zorném úhlu jsou vykládány pravomoci unijních orgánů či prohlubován výklad cílů, jež Unie sleduje, zda je posilována či naopak oslabována autorita vnitrostátních institucí, které vykládají národní katalogy lidských práv vždy v souvislosti se svébytnou tradicí politických národů Evropy, jaké procesní důsledky (prodloužení či naopak zrychlení vymahatelnosti práva) má tento krok ve vztahu k jurisdikci Evropského soudu pro lidská práva a zda může být v důsledku této skutečnosti posilován či nivelizován standard vnitrostátní ochrany lidských práv zakotvený v Listině základních práv a svobod.

11. f) V neposlední řadě je podle návrhu Senátu vymezení statusu Listiny a možností jejího výkladu potřebné rovněž k uchopení nově formulovaného čl. Ia Smlouvy o EU, kterým dochází k rozšíření hodnot, na nichž je Unie založena, a zároveň k začlenění standardů evropského společenského modelu („ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů“). Otázka interpretace tohoto ustanovení vynikne podle navrhovatele tím spíše, že závažné porušení zmíněných hodnot může vést k pozastavení práv vyplývajících pro daný členský stát ze Smlouvy. Již pouhý návrh podaný 1/3 členských zemí, Evropským parlamentem či Evropskou komisí proti některému členskému státu by prý totiž mohl vytvořit politický tlak vedoucí k změnám vnitrostátního právního řádu. Senát proto klade otázku, zda formulace tohoto ustanovení je v souladu se základní charakteristikou České republiky obsaženou v čl. 1 odst. 1 a také s čl. 2 odst. 1 (princip suverenity lidu) Ústavy.

12. S ohledem na výše uvedené Senát navrhl, aby Ústavní soud ve smyslu čl. 87 odst. 2 Ústavy a § 71e zákona o Ústavním soudu rozhodl o souladu Smlouvy s ústavním pořádkem.

II.

13. Podle § 71c zákona o Ústavním soudu jsou účastníky řízení o souladu mezinárodních smluv s ústavními zákony vedle navrhovatele též Parlament, prezident republiky a vláda. Ústavní soud proto zaslal předmětný návrh Senátu na zahájení řízení Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, prezidentu republiky a vládě České republiky (§ 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, per analogiam) s tím, že mají možnost se k návrhu Senátu vyjádřit.

III.

14. Dne 5. 6. 2008 došlo Ústavnímu soudu vyjádření prezidenta republiky. Ten v jeho úvodu zdůraznil, že návrh Senátu vítá a ztotožňuje se s ním. Prezident uvedl, že Lisabonská smlouva mimo jakoukoli pochybnost významně mění charakter Evropské unie jako takové, a tím i právní postavení České republiky v jejím rámci. Proto je podle jeho názoru třeba posouzení souladu všech jejích ustanovení jednotlivě i v jejich celku s Ústavou České republiky, Listinou základních práv a svobod a s ústavním pořádkem České republiky věnovat mimořádnou pozornost. Prezident v této souvislosti poznamenal, že rozhodnutí Ústavního soudu v této věci bude jedním z nejvýznamnějších a nejodpovědnějších v historii českého ústavního soudnictví.

15. Vyjádření prezidenta je rozčleněno do tří obsáhlejších částí označených jako body A, B a C, přičemž tyto části jsou dále rozděleny na jednotlivé subkapitoly.

16. Bod A je nazván „K řízení obecně“ a první subkapitola se zabývá charakterem řízení. V ní prezident vyjadřuje názor, že Ústavní soud je povolán posoudit nejen ustanovení Lisabonské smlouvy zmíněná v návrhu Senátu, ale i její soulad s celým ústavním pořádkem, a to ve všech souvislostech. Právě to je smyslem řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a a 49 Ústavy s ústavním pořádkem. Odůvodnění návrhu, resp. vyjádření účastníků mají prý z hlediska řízení pouze ten právní význam, že je třeba se s jejich tvrzeními, náměty a pochybnostmi vypořádat v odůvodnění nálezu. Dále z toho prezident dovozuje, že tento druh řízení má charakter řízení nesporného. Pokud by prý takový výklad neplatil, pak by bylo nutné připustit, že další možný navrhovatel podle § 71a odst. 1 písm. b), c) nebo d) zákona (tj. skupina poslanců, senátorů anebo prezident republiky) by byl i po kladném nálezu Ústavního soudu oprávněn podat jiný návrh, upozorňující Ústavní soud na jiná, předchozím navrhovatelem nezmiňovaná ustanovení příslušné mezinárodní smlouvy, resp. ústavního pořádku. Takový výklad prezident přitom považuje nejen za absurdní, ale i za mimořádně nepraktický.

17. Další pasáž vyjádření prezidenta má název „Charakter smluv podle čl. 10a Ústavy“. Článek 10 stanoví, že vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal souhlas Parlament a kterými je Česká republika vázána podle mezinárodního práva, jsou součástí našeho právního řádu a mají

přednost před zákonem. Toto, ale ani žádné jiné ustanovení Ústavy podle prezidenta nijak nerozlišuje mezi smlouvami podle čl. 10a, k jejichž ratifikaci dávají obě komory Parlamentu souhlas ústavní většinou (čl. 39 odst. 4 Ústavy), a smlouvami podle čl. 49, k jejichž ratifikaci dávají obě komory souhlas prostou většinou hlasů (čl. 39 odst. 2 Ústavy). Z toho prý plyne, že ačkoli se samotné podmínky jejich ratifikace liší, následné právní postavení smluv podle čl. 10a i podle čl. 49 Ústavy musí být v českém právním řádu stejné. Prezident však považuje za nemožné, aby měly běžné mezinárodní smlouvy podle článku 49 Ústavy sílu ústavního zákona či dokonce přednost před ním. Jako součást právního řádu mají přednost před zákonem, ale jim samotným je nadřazen ústavní pořádek. To pak ale logicky musí platit i pro smlouvy podle čl. 10a, jako jsou Lisabonská smlouva a naše přístupová smlouva. Takový výklad podle prezidenta potvrzuje i znění čl. 112 Ústavy. Mezinárodní smlouvy nelze jednostranně zrušit a odstoupení nemusí vždy být proveditelné okamžitě. Až následná kontrola jejich ústavnosti by proto byla problematická, a z tohoto důvodu je třeba zjistit jejich soulad s ústavním pořádkem předem. Takové řízení by však nemělo smysl u mezinárodní smlouvy, která by sama měla mít sílu ústavního zákona. Smlouva, která by byla součástí ústavního pořádku, se už ze samé podstaty věci do rozporu s ústavním pořádkem dostat nemůže. V okamžiku, kdy se sama stane jeho součástí, implicitně jej změni k obrazu svému v souladu se základním právním principem *lex posterior derogat legi priori*. (Na tomto místě prezident odkázal na pasáž z posudku Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti ve věci zacházení s polskými občany v Gdaňsku z roku 1932 – „Podle všeobecně přijatých zásad ... nemůže stát namítat proti jinému státu ani svou vlastní ústavu, aby se vyhnul závazkům, které mu ukládá mezinárodní právo nebo platné mezinárodní smlouvy.“) Prezident tuto část vyjádření uzavřel tak, že pokud by se Ústavní soud s tímto výkladem neztotožnil a zaujal stanovisko, že mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy, resp. jiné mezinárodní smlouvy (odkaz na nález Ústavního soudu č. 403/2002 Sb.) jsou součástí ústavního pořádku, pak by bylo namístě, aby se předběžná kontrola ústavnosti stala pravidlem u všech mezinárodních smluv, které by měly být součástí ústavního pořádku, jelikož by se tak předešlo implicitním, bezděčným či nechtěným změnám ústavního pořádku.

18. Nejobsáhlejší částí vyjádření prezidenta republiky je část B, nazvaná „K souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem“.

19. V ní se prezident nejdříve věnoval otázce svrchovanosti. Konstatoval, že podle čl. 1 Ústavy je Česká republika svrchovaný stát, který dodržuje závazky, vyplývající pro ni z mezinárodního práva. Podle prezidenta lze dovodit, že se zde rozumí svrchovanost ve smyslu mezinárodního práva. Česká republika se prohlašuje za plnoprávního člena mezinárodního společenství a za plnoprávní subjekt mezinárodního práva. Mezinárodní právo je právem konsensuálního typu; na rozdíl od vnitrostátních právních řádů jeho pramenem není v nejobecnějším slova smyslu příkaz (zákon, nařízení, instrukce apod.), ale konsensuálně vytvořené nebo samovolně vzniklé právní normy (mezinárodní smlouvy a mezinárodní obyčej). Svrcovaností se pak podle vyjádření prezidenta rozumí vlastnost, kdy subjekt není a nemůže být omezen normou, která by vznikla bez jeho souhlasu, vyjádřeného buď explicitně v případě mezinárodních smluv, nebo implicitně v případě mezinárodního obyčeje. Takový subjekt, který je zavázán řídit se pokyny jiného subjektu nezávisle na své vůli nebo dokonce v rozporu s ní, není podle mezinárodního práva svrchovaný. Lisabonská smlouva v celé řadě oblastí nahrazuje rozhodování konsensuální rozhodováním na základě hlasování (poukazuje na čl. 9c Smlouvy o Evropské unii, ve znění čl. 1 bodu 17 Lisabonské smlouvy, tj. čl. 16 podle nového konsolidovaného znění Smlouvy o Evropské unii, přečíslovaného na základě čl. 5 Lisabonské smlouvy; a čl. 205 Smlouvy o fungování Evropské unie, ve znění čl. 2 bodu 191 Lisabonské smlouvy, tj. čl. 238 podle nového konsolidovaného znění Smlouvy o fungování Evropské unie, až dosud nazývané Smlouva o Evropských společenstvích, přečíslovaného na základě čl. 5 Lisabonské smlouvy). Může se prý proto stát, že Česká republika bude zavázána normou, proti jejímuž přijetí se otevřeně postavila. Týká se to dokonce i uzavírání některých mezinárodních smluv Evropskou unií, tedy norem zavazujících Českou republiku vůči státům, které členy Unie nejsou.

20. Dále se prezident vyjadřoval k problematice přímého účinku právních předpisů EU. Připomněl přitom, že mezinárodní právo považuje sebe sama za výlučný systém nadřazený právním řádům jednotlivých států, a proto vnitrostátní právní řády považuje ze svého úhlu pohledu za pouhé právní skutečnosti, nikoli za právní normy; proto také zásadně nestanoví způsob, jakým mají státy

provést své mezinárodněprávní závazky. Lisabonská smlouva však podle vyjádření prezidenta explicitně potvrzuje, že vybrané právní akty EU mají mít v právním řádu členských států přímý účinek (poukazuje na čl. 249 Smlouvy o fungování Evropské unie, ve znění čl. 2 bodu 235 Lisabonské smlouvy, tj. čl. 288 podle nového konsolidovaného znění Smlouvy o fungování Evropské unie, přečíslovaného na základě čl. 5 Lisabonské smlouvy; viz též str. 6 předkládací zprávy pro Parlament České republiky ve sněmovním tisku č. 407 a senátním tisku č. 181 v právě probíhajících volebních obdobích); oproti tomu Ústava České republiky v čl. 10 stanoví, že bezprostředně závazné jsou Parlamentem schválené a řádně vyhlášené mezinárodní smlouvy. A contrario lze tedy podle prezidenta dovodit, že žádné jiné cizí předpisy než zmíněné mezinárodní smlouvy nesmějí mít v rámci českého právního řádu přímý účinek.

21. Prezidentovo vyjádření se poté věnuje podle něj nejasnému charakteru Listiny základních práv EU. Evropská unie je podle Lisabonské smlouvy povinna přistoupit k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a současně je povinna uznávat práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie. Tato Listina má mít navíc (čl. 6 Smlouvy o Evropské unii, ve znění čl. 1 bodu 8 Lisabonské smlouvy, tj. článek 6 podle nového konsolidovaného znění Smlouvy o Evropské unii, přečíslovaného na základě čl. 5 Lisabonské smlouvy) stejnou právní sílu jako smlouvy zakládající EU. Podle prezidenta je nezbytné najít odpověď na otázky, jaký je vztah naší Listiny základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku, a Listiny základních práv EU, zda má Listina základních práv EU rovněž právní status mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy a z toho titulu přednost před českým zákonem, a je-li Listina základních práv a svobod EU smlouvou podle čl. 10a Ústavy, zda jsou všechna její ustanovení v souladu s naší Listinou základních práv a svobod. Prezident doplnil, že za samozřejmé považuje, že nemají stejnou sílu jako ona nebo dokonce přednost před ní, což plyne již z předchozího odstavce jeho vyjádření.

22. Pokud jde o přenos pravomocí na EU, prezident poukázal na čl. 10a Ústavy, podle něhož mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci či instituci. Za podstatné považuje v této souvislosti slovo „mezinárodní“, ze kterého prý zřetelně plyne, že pravomoci orgánů České republiky lze přenášet pouze na entitu existující mezi státy, nikoli vedle nich či dokonce nad nimi. Přímý účinek právních předpisů Evropské Unie prý nasvědčuje tomu, že se právní řád Unie cítí být nadřazen právním řádům členských zemí a že se emancipoval vůči mezinárodnímu právu jako samostatný, vedle mezinárodního práva existující systém. Mezinárodnímu právu by však naopak odpovídalo, kdyby evropské právo programově svým členům nepředepisovalo způsoby, jak mají plnit závazky, které jim (z jejich společné vůle) ukládá. Podle vyjádření prezidenta tím, že se evropské právo snaží prorůstat právními řády členských států, chápe je jako právní normy – naopak mezinárodní právo je zásadně vnímá jako právní skutečnosti.

23. Listina práv EU je podle vyjádření prezidenta sama o sobě zbytečným dokumentem. Členové státy mají vlastní, zpravidla prý mnohem propracovanější listiny práv. Na mezinárodní úrovni jsou lidská práva a svobody zaručeny Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod Rady Evropy. Ta je historicky prověřena a zejména disponuje funkčním mechanismem soudní kontroly, na rozdíl od Listiny práv EU, která má podle prezidenta smysl pouze tehdy, pokud Unie sama se cítí být státem *sui generis*, resp. vznikajícím státem federálního typu, který pak je mezinárodním právem sám zavázán dodržovat a chránit lidská práva. Tomu, že EU po přijetí Lisabonské smlouvy již nebude mezinárodní organizací, ale – podle prezidenta – nasvědčují i další skutečnosti; občanství Evropské unie sice zavedla již tzv. Maastrichtská smlouva z roku 1991, ale tehdy se nejednalo o občanství ve smyslu mezinárodního práva. Šlo o pojem, který měl s občanstvím v právním slova smyslu společný pouze název, resp. byla s ním spojena pouze ta „práva“, která by občané členských států měli i bez něho. Lisabonská smlouva však podle vyjádření prezidenta jde dál a spojuje s občanstvím Unie práva, která občané Unie budou mít navíc a která mají smysl pouze v kontextu EU; např. právo zákonodárné iniciativy přiznává Lisabonská smlouva určitému počtu občanů EU, kteří však musejí jako celek „pocházet z podstatného počtu členských států“. Lisabonská smlouva tak zde prý již počítá s evropskou občanskou společností existující vedle občanských společností jednotlivých členských států, a konstruuje se zde tedy jakýsi evropský státní národ.

24. Dalším příkladem je podle vyjádření prezidenta nové vymezení kompetencí, resp. jejich dělba mezi Unii a členské státy, která je prý typická pro rozdělení kompetencí v rámci federálního státu. Zejména rozdělení na pravomoci náležející výlučně Unii, na zbytkové pravomoci náležející členským státům a na možnost Unie i do těchto pravomocí zasahovat na základě zásad proporcionality a subsidiarity se příliš neliší od rozdělení působnosti mezi spolek a země podle Základního zákona Spolkové republiky Německo. Rozdíl prý spočívá pouze v tom, že Základní zákon navíc vymezuje oblasti, do kterých Spolek zasahovat nesmí a které smí upravovat výlučně zákonodárství zemí. Takové vymezení působností, do kterých by EU nesměla v žádném případě svým členským státům zasahovat, v Lisabonské smlouvě chybí.

25. Ve vyjádření je dále uvedeno, že až dosud byla veškerá rozhodnutí Evropské unie činěna Radou EU, resp. Evropskou radou, nebo od nich byla odvozena (Komise EU tvoří sekundární legislativu, Parlament EU vykonává své legislativní funkce společně s Radou, Evropský soudní dvůr tzv. evropské právo pouze vykládá, ale *de iure* je nevytváří, jakkoli jeho rozhodnutí mají často zásadní dopad); členy Rady EU a Evropské rady jsou členské státy a výsledek jejich činnosti tedy dosud je pouhým součtem vůle členských států. Nyní však má vzniknout zcela nová funkce předsedy Evropské rady; podle prezidenta z Lisabonské smlouvy není zcela jasné, ale lze to dovodit, že i on bude mít hlasovací právo v Evropské radě. To pak prý bude znamenat, že vůle Evropské unie už nebude pouhým součtem vůlí členských států, ale součtem vůlí členských států a fyzické osoby, která bude v té chvíli zastávat funkci předsedy Evropské rady. Tato osoba tak bude mít fakticky právo veta, bude-li Evropská rada rozhodovat konsensem. Oproti shora uvedeným skutečnostem je *de iure* naopak zcela bezvýznamné, že Lisabonská smlouva nakonec nekodifikuje evropskou symboliku – vlajku, hymnu a motto. Symbolika nepatří k podstatným znakům státu podle mezinárodního práva a nepatří ani k výlučným znakům států. Nadto evropská symbolika dávno funguje a i nadále jistě bude fungovat na bázi mezinárodního obyčeje, resp. tzv. sekundárního práva Unie. Nelze proto podle vyjádření prezidenta tvrdit, že její vypuštění zásadně odlišuje Lisabonskou smlouvu od odmítnutého návrhu Evropské ústavy. Rozdíl mezi nimi spočívá prý pouze ve formě; zatímco Ústava EU stávající smlouvy nahrazovala, Lisabonská smlouva má charakter jejich novely a činí tak tzv. primární právo Unie ještě nepřehlednější, než je nyní.

26. Prezident proto závěrem této části svého vyjádření zdůraznil, že to vše vzbuzuje zásadní pochybnosti, zda Evropská unie i po případném vstupu Lisabonské smlouvy v platnost zůstane mezinárodní organizací, popř. institucí ve smyslu čl. 10a Ústavy České republiky, anebo zda již nebude spíše entitou existující vedle svých členů a výhledově aspirující stanout dokonce nad nimi. Je pak prý otázkou, zda na takto se transformující subjekt článek 10a vůbec ještě dovoluje přenést jakékoli pravomoci orgánů České republiky.

27. Část C vyjádření prezidenta republiky se vztahuje ke způsobu ratifikace Lisabonské smlouvy. Prezident považuje za užitečné, aby Ústavní soud našel cestu, jak se vyjádřit i ke způsobu, jakým smí být dán souhlas k ratifikaci Lisabonské smlouvy. Podle čl. 10a Ústavy je třeba k ratifikaci mezinárodní smlouvy, kterou se přenášejí některé pravomoci na mezinárodní organizaci nebo instituci, souhlas Parlamentu; ústavní zákon může stanovit, že v konkrétním případě je třeba souhlasu daného v referendu. Podle čl. 1 ústavního zákona č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, bylo možné rozhodnout o přistoupení České republiky k Unii jen referendem. Otázka pro referendum se přímo vázala k tzv. přístupové smlouvě, když zněla: „Souhlasíte s tím, aby se Česká republika stala podle smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii členským státem Evropské unie?“. Přístupová smlouva je – podle názoru prezidenta – zjevně myšlena v obecném slova smyslu, neboť není v zákoně zmíněna celým svým oficiálním názvem včetně data podepsání; nadto je použito malé „s“ ve slově smlouva. Zřejmě se prý tedy myslí jakákoli smlouva určující podmínky našeho členství v Evropské unii. Jak plyne z předcházejícího textu, Lisabonská smlouva velmi podstatným způsobem mění podmínky členství České republiky v Evropské unii dohodnuté přístupovou smlouvou, resp. mění základní smlouvy upravující fungování Evropské unie, tj. smlouvy, na které se přístupová smlouva odvolává a které tak jsou *de iure* její součástí. Lisabonská smlouva tedy podle

vyjádření prezidenta vlastně mění i přístupovou smlouvu, a je proto legitimní otázka, zda i souhlas k ratifikaci Lisabonské smlouvy nemá být předmětem referenda.

28. Závěrem svého vyjádření prezident republiky dodal, že s ohledem na výše uvedené považuje za nezbytné, aby Ústavní soud ještě před ratifikací Lisabonské smlouvy poskytl jasnou odpověď na to, zda Česká republika zůstane i po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost svrchovaným státem a plnoprávným subjektem mezinárodního společenství, způsobilým samostatně a beze zbytku dodržovat závazky, které pro něj vyplývají z mezinárodního práva, zda je ustanovení Lisabonské smlouvy o přímém vnitrostátním účinku právních předpisů EU v souladu s čl. 10 Ústavy České republiky, zda Listina základních práv EU má právní status mezinárodní smlouvy podle čl. 10a, resp. čl. 10 Ústavy, a pokud ano, zda jsou všechna její ustanovení v souladu s Listinou základních práv a svobod České republiky, resp. jinými součástmi ústavního pořádku, zda Evropská unie zůstane po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost mezinárodní organizací, resp. institucí, na kterou čl. 10a Ústavy dovoluje přenést pravomoci orgánů České republiky, a jestliže Lisabonská smlouva novelizuje, byť nepřímo, přístupovou smlouvu, zda se pak nevztahuje implicitně i na Lisabonskou smlouvu ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii (ve kterém by pak bylo třeba novelizovat zejména otázku pro referendum) – tedy zda nemá být proto i souhlas k ratifikaci Lisabonské smlouvy předmětem referenda.

29. Vyjádření prezidenta republiky obsahuje i resumé, ve kterém je uvedeno, že jako zákonný účastník řízení před Ústavním soudem považuje zásadní a komplexní posouzení obsahu Lisabonské smlouvy za naprosto klíčový předpoklad její ratifikace. Z odůvodnění návrhu Senátu i z obsahu tohoto vyjádření podle prezidenta vyplývají zcela evidentní indicie, že Lisabonská smlouva představuje zásadní změnu našeho ústavního pořádku i mezinárodního postavení České republiky. Prezident nepovažuje za možné, aby k takovým zásadním změnám v mezinárodním postavení i vnitřním fungování České republiky, které přijetí Lisabonské smlouvy nepochybně přinese, došlo jakoby mimoděk, bez jejich jasného pojmenování, pochopení a politického a společenského konsensu. Ústavní soud jakožto nejvyšší právní autorita našeho státu je podle prezidenta povinen dát politické reprezentaci i široké veřejnosti jasné a komplexní posouzení Lisabonské smlouvy ve všech jejích souvislostech tak, aby bylo možné o její ratifikaci jednoznačně a s plným vědomím jejích důsledků odpovědně rozhodnout. Lisabonská smlouva přináší zásadní změnu v charakteru Evropské unie a právního postavení České republiky nikoliv pouze jako jejího členského státu, ale jako svrchovaného a suverénního státu vůbec, jímž až dosud byla a je. Před Ústavním soudem proto podle názoru prezidenta republiky leží nesmírná odpovědnost nejen vůči dnešku, ale i vůči budoucnosti našeho státu, jehož 90. výročí založení si právě letos připomínáme.

IV.

30. Dne 10. 6. 2008 bylo Ústavnímu soudu doručeno vyjádření Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Ve vyjádření je uvedeno, že při projednávání mezinárodních smluv Parlamentem České republiky je v současnosti uplatňován postup, kdy je vládou předkládána mezinárodní smlouva každé komoře samostatně a projednávání v komorách není vzájemně nijak procesně podmíněno či vázáno. Je prý proto možné mluvit o tzv. principu dvoukolejnosti projednávání mezinárodních smluv. Vzhledem k tomu, že Poslanecká sněmovna není v tomto případě vázána povinností přerušit projednávání mezinárodní smlouvy do doby, než rozhodne Ústavní soud, je Smlouva současně projednávána v orgánech Poslanecké sněmovny. Smlouva byla Poslanecké sněmovně předložena 29. ledna 2008 jako tisk 407/0. Text smlouvy byl poslancům rozeslán dne 5. února 2008 a organizační výbor projednání smlouvy doporučil, určil zpravodaje Jana Hamáčka a navrhl přikázat ji k projednání zahraničnímu výboru. První čtení probíhalo na 28. schůzi Poslanecké sněmovny ve dnech 19. a 20. března a 1. dubna 2008. Během projednávání tisku 407 zazněl návrh na zamítnutí, návrh na odročení, návrh na přikázání všem odborným výborům Poslanecké sněmovny a návrh na prodloužení lhůty k projednání na 150 dní v případě, že s tím bude navrhovatel souhlasit. Bylo též navrženo přijetí doprovodného usnesení, že Poslanecká sněmovna žádá Ústavní soud podle článku 87 odst. 2 Ústavy o posouzení shody Smlouvy s ústavním pořádkem České republiky. Z výše zmíněných návrhů Poslanecká sně-

movna 1. dubna 2008 odhlasovala, že přikazuje tisk 407 k projednání ústavněprávnímu výboru, výboru pro evropské záležitosti a zahraničnímu výboru a prodlužuje lhůtu pro jeho projednání ve výborech o 20 dnů, tj. na 80 dnů. Z výborů, kterým bylo projednávání tisku 407 přiděleno, si jej na program schůze zařadil prozatím výbor pro evropské záležitosti, který se svým usnesením na 35. schůzi dne 22. května 2008 rozhodl projednávání daného tisku přerušit. Na pořad schůze dalších dvou výše uvedených výborů, kterým bylo projednávání Smlouvy přikázáno, nebyl podle vyjádření zatím tisk 407 zařazen.

V.

31. Vláda České republiky ve svém vyjádření ze dne 2. 7. 2008 v úvodní části informativně uvedla, že 23. července 2007 byla v rámci zasedání Rady pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy formálně zahájena mezivládní konference, během níž měl být vypracován na základě předloženého návrhu konečný text tzv. Reformní smlouvy v souladu s mandátem schváleným na zasedání Evropské rady ve dnech 21. – 22. června 2007. Návrh textu Reformní smlouvy byl v následujících měsících projednán a upraven skupinou právních expertů z členských států Evropské unie a finalizován na neformálním zasedání Evropské rady v Lisabonu ve dnech 18. – 19. října 2007. Lisabonskou smlouvu tvoří dvě základní části; jedna část obsahuje znění změn Smlouvy o Evropské unii, druhá obsahuje znění změn Smlouvy o založení Evropského společenství, včetně jejího přejmenování na Smlouvu o fungování Evropské unie. Vláda České republiky schválila sjednání Lisabonské smlouvy usnesením č. 1367 ze dne 4. prosince 2007 a smlouva byla podepsána zmocněnými zástupci členských států EU v Lisabonu dne 13. prosince 2007; za vládu České republiky podepsali Lisabonskou smlouvu předseda vlády M. Topolánek a ministr zahraničních věcí K. Schwarzenberg. Na základě téhož usnesení byla Lisabonská smlouva dne 29. ledna 2008 předložena předsedou vlády Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky a Senátu k vyslovení souhlasu s její ratifikací ve smyslu čl. 10a Ústavy. Oběma komorám Parlamentu byla z důvodu transparentnosti společně s Lisabonskou smlouvou předložena rovněž Listina základních práv Evropské unie (dále též jen „Listina EU“), slavnostně vyhlášená Evropským parlamentem, Radou a Komisí dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku, přestože formálně se nejedná o součást Lisabonské smlouvy.

32. Vláda ve svém vyjádření dále konstatovala, že cesta od smlouvy z Nice k novému smluvnímu základu ztělesněnému v Lisabonské smlouvě byla složitá a v jejím průběhu vyvstala celá řada otázek souvisejících s relací primární právo EU – právní řády, resp. ústavní pořádky členských států. Řada problematických míst byla diskutována již v Konventu o budoucnosti Evropy, který připravil návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu; vláda opětovně na některá z nich, identifikovaná rovněž v návrhu Senátu (zejména tzv. přechodová klauzule a Listina EU), narazila i v průběhu vyjednávání o textu Lisabonské smlouvy. Vláda v tomto smyslu považuje za legitimní, že Senát využil svého ústavně zakotveného práva a podal návrh, který umožní rozptýlit pochybnosti o souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem České republiky před vlastním vstupem Smlouvy v platnost.

33. K textu Lisabonské smlouvy vláda nejdříve – obecně – uvedla, že odpovědně analyzovala její ustanovení včetně zmíněných problematických bodů již v průběhu jejího sjednávání a Lisabonskou smlouvu podepsala v přesvědčení, že je v celém svém rozsahu v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

34. Z procesního hlediska vláda při formulování svého vyjádření vycházela z právního názoru, že rozhodování Ústavního soudu dle čl. 87 odst. 2 Ústavy o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a s ústavním pořádkem je řízením nesporným, nikoli kontradiktorním. Vláda tak dovozuje zejména výkladem příslušných ustanovení Ústavy a zákona o Ústavním soudu, podle kterých se jedná o řízení o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem (zejm. § 71a odst. 1 a § 71d odst. 3 zákona o Ústavním soudu). Řízení o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a je založeno na principu předběžné kontroly ústavnosti a nesporný charakter řízení lze prý dovozovat i z § 71e zákona o Ústavním soudu, který stanoví náležitosti výroku nálezu Ústavního soudu. Vláda se proto domnívá, že přezkum ústavnosti by se neměl omezit pouze na konkrétní tvrzení formulovaná návrhovatelem,

nýbrž i na další otázky související s Lisabonskou smlouvou; navrhovatel by tak podle názoru vlády neměl být zatížen důkazním břemenem, stejně tak jako vláda by neměla být v postavení odpůrce, ale účastníka se stejnými procesními právy a povinnostmi jako ostatní účastníci řízení, zejména Poslanecká sněmovna a prezident republiky.

35. Ve vyjádření je dále zejména uvedeno, že pokud bude Lisabonská smlouva posuzována ve vztahu k formálním atributům státu zakotveným v čl. 1 odst. 1 Ústavy („Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát“), neshledává zde vláda nesoulad. V důsledku vstupu Lisabonské smlouvy v platnost bude sice nově konstituována Evropská unie s vlastní právní subjektivitou a členské státy na Unii podmíněně převedou další pravomoci, leč v případě České republiky se tak stane ústavně konformním způsobem dle čl. 10a Ústavy; Česká republika při tom ovšem nadále zůstane samostatným, svrchovaným státem. Dle přesvědčení vlády je nicméně třeba se zaměřit především na posouzení smlouvy z hlediska tzv. materiálního jádra Ústavy, tj. podstatných náležitostí demokratického právního státu dle čl. 9 odst. 2. Vláda je toho názoru, že teorie imanentních mezi garantujících identitu Ústavy, vyjádřená v tomto článku, sama o sobě postačuje k tomu, aby v České republice nemohlo dojít k úplné hodnotové přeměně ústavního systému. Vláda zastává názor, že existují nepsané hranice pro změnu Ústavy; změny a rozšiřování ústavního pořádku jsou v souladu s materiálním jádrem Ústavy tehdy, pokud je garantován systémově konformní vývoj České republiky a pokud nedochází k překonání hodnotového systému, na němž Ústava jako celek spočívá. S odkazem na čl. 2 Smlouvy o EU („unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv menšin“) je dle názoru vlády v obecné rovině zřejmé, že jak ústavní systém České republiky, tak i smluvní systém Evropské unie jsou založeny a vycházejí ze stejných zásad a principů, které jsou společné všem členským státům Evropské unie.

36. Vyjádření se dále věnuje jednotlivým konkrétním argumentům a úvahám vzneseným v návrhu Senátu.

37. Nejdříve se v tomto směru vláda zabývá otázkou vymezení a klasifikace pravomocí EU. V tomto směru vychází z přesvědčení, že legislativní „kompetenční kompetence“ náleží členským státům Evropské unie, což prý Lisabonská smlouva jen potvrzuje, a to v čl. 5 odst. 2 Smlouvy o EU. Tento princip považuje vláda ve vztahu k vymezení pravomocí Unie za stěžejní a plně se s ním ztotožňuje. Je přesvědčena, že vymezení a klasifikace pravomocí zavedená Lisabonskou smlouvou neznamení, že by tím Evropská unie získávala jakékoliv atributy federálního státu.

38. Ve vztahu k výlučným pravomocem Unie vláda uvádí, že nejde o nově zaváděnou kategorii unijních pravomocí, neboť tento druh pravomocí již existuje a je uplatňován Společenstvím dle platného znění Smlouvy o založení Evropského společenství, třebaže výlučné pravomoci nejsou explicitně vyjmenovány v samostatném ustanovení. Existence výlučných pravomocí již podle stávající Smlouvy o ES jednoznačně vyplývá z jejího čl. 5 odst. 2, který vymezuje zásadu subsidiarity ve vztahu ke sdíleným pravomocem; vymezení pojmu výlučná pravomoc lze nalézt i v ustálené judikatuře Evropského soudního dvora. Definice zaváděná nyní Lisabonskou smlouvou pojem výlučných pravomocí podle vlády nijak nerozšiřuje; komplexní oblasti právní regulace spadají mezi výlučné pravomoci Společenství již nyní (jako příklad lze uvést společnou obchodní politiku či pravidla k zajištění nenarušené hospodářské soutěže).

39. Pokud jde o kategorii sdílených pravomocí Unie, vláda znovu připomíná zásadu svěřeni pravomocí, jež je jako obecný princip zakotvena v čl. 5 odst. 1 Smlouvy o EU: „Vymezení pravomocí Unie se řídí zásadou svěřeni pravomocí. Výkon těchto pravomocí se řídí zásadami subsidiarity a proporcionality.“. Od uvedené zásady se bude odvíjet výkon pravomocí Unie i nadále po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost. Ve světle zásady svěřeni pravomocí je tudíž – podle vlády – třeba vykládat veškerá další ustanovení Smlouvy o EU a Smlouvy o fungování EU, která se týkají pravomocí Unie a vymezení pravomocí mezi Uníí a členskými státy. Vláda zastává názor, že obava navrhovatele týkající se předem obtížně identifikovatelné sféry unijní normotvorby není odůvodněná. Není samozřejmě možné taxativním výčtem zakotvit jednotlivé pravomoci tak detailním způsobem, aby

vždy přesně odpovídaly konkrétnímu právnímu aktu Unie, jímž jsou realizovány. Je však možné, a Lisabonská smlouva tak jednoznačně činí, zakotvit přesně vymezené oblasti, v nichž může normotvorba Unie probíhat. Vláda dále v této souvislosti upozornila na Protokol o výkonu sdílených pravomocí, připojený ke Smlouvě o EU a Smlouvě o fungování EU, který výslovně uvádí, že pokud Unie přijala v některé z oblastí sdílených pravomocí opatření, vztahuje se rozsah tohoto výkonu jejích pravomocí pouze na prvky, které jsou upraveny předmětným aktem Unie, a nikoliv na celou oblast. Ke kategorii sdílených pravomocí dále vláda znovu poukázala na to, že vedle zásady svěřeni působí ke stanovení mezi výkonu pravomocí Unie také zásada subsidiarity zakotvená v čl. 5 odst. 3 Smlouvy o EU představující významný nástroj k vyváženému rozdělení sdílených pravomocí mezi členské státy a Evropskou unii.

40. Další část vyjádření vlády se týká tzv. doložky flexibility dle čl. 352 Smlouvy o fungování EU; z formulace tohoto ustanovení je podle vlády zřejmé, že se nejedná o blanketní normu. Aby mohla Unie na základě Lisabonské smlouvy čl. 352 odst. 1 Smlouvy o fungování EU využít, musí být ve vztahu k navrhovanému legislativnímu aktu kumulativně splněny v něm obsažené podmínky. K používání doložky flexibility se rovněž vztahují dvě prohlášení připojená k Závěrečnému aktu mezivládní konference připravující Lisabonskou smlouvu, která prý kladou meze extenzivnímu výkladu a nepřiměřenému užití této doložky. Další meze rozšíření působnosti doložky flexibility představují opět zásada subsidiarity, která působí jako abstraktní mez rozšiřování unijních pravomocí, a její dodržování je kontrolováno vnitrostátními parlamenty (čl. 352 odst. 2 Smlouvy o fungování EU), a dále vyloučení aplikace doložky flexibility v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky a vyloučení harmonizace právních předpisů členských států na základě doložky flexibility v případech, kdy Smlouvy tuto harmonizaci vylučují. Tím je podle vlády předem vyloučeno použití doložky flexibility k harmonizaci právních předpisů v oblastech, ve kterých má Unie pouze podpůrné, koordinační nebo doplňkové pravomoci.

41. Pokud jde o zjednodušený postup pro přijímání změn Smluv, spatřuje vláda zásadní rozdíl v čl. 48 odst. 6 a čl. 48 odst. 7 Smlouvy o EU. Podle čl. 48 odst. 6 Smlouvy o EU totiž změna všech nebo části ustanovení části třetí Smlouvy o fungování EU, která se týká vnitřních politik a činností Unie, podléhá kromě jednomyslného rozhodnutí Evropské rady schválení všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy. Vláda je toho názoru, že z hlediska ústavního systému České republiky by taková změna, pokud by na jejím základě docházelo k přenosu dalších pravomocí orgánů České republiky na Evropskou unii, podléhala schválení Parlamentem dle čl. 10a Ústavy, a vláda je proto přesvědčena o souladu čl. 48 odst. 6 Smlouvy o EU s ústavním pořádkem České republiky. Při postupu dle čl. 48 odst. 7 Smlouvy o EU (tzv. přechodová klauzule) může dojít v rámci pravomocí již přenesených na úroveň Unie ke změně hlasovací procedury (z jednomyslnosti na kvalifikovanou většinu) či změně legislativního postupu (od zvláštního k řádnému legislativnímu postupu). Příslušné rozhodnutí přijímá Evropská rada jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu. Předtím, než takové rozhodnutí může být přijato, musí být návrh oznámen vnitrostátním parlamentům. Vysloví-li některý vnitrostátní parlament ve lhůtě do šesti měsíců od tohoto oznámení svůj nesouhlas, rozhodnutí se nepřijme. Jakkoli podléhá tento postup na úrovni EU souhlasu ze strany Evropského parlamentu, tak současně zůstává v platnosti kontrola na úrovni členských států ze strany vnitrostátních parlamentů, což považuje vláda za podstatné.

42. Podle mínění vlády, pokud jde o vztah tzv. přechodové klauzule ve smyslu čl. 48 odst. 7 Smlouvy o EU k čl. 10a Ústavy České republiky, bylo by možné z formálního hlediska argumentovat, že při její aplikaci dochází k nepřímé změně Smluv bez toho, že by byla taková změna předmětem ratifikace členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy, jako je tomu standardně u mezinárodních smluv. Vláda je však toho názoru, že ve vztahu k tzv. přechodové klauzuli lze považovat za naplnění čl. 10a Ústavy České republiky v rámci přenosu pravomocí na Evropskou unii v důsledku ratifikace Lisabonské smlouvy vyslovení souhlasu s postupem dle čl. 48 odst. 7 Smlouvy o EU, jenž *pro futuro* umožňuje Evropské radě se souhlasem Evropského parlamentu a za stanovených podmínek rozhodnout pro jednotlivé případy nebo oblasti o změně procedury hlasování v Radě nebo změně legislativního postupu. Česká republika tak aktem ratifikace dává z pozice svrchovaného členského státu

souhlas k budoucím modifikacím výkonu přenesených pravomocí v přesně stanovených mezích čl. 48 odst. 7 Smlouvy o EU.

43. Aplikací tzv. přechodové klauzule nedochází tedy podle názoru vlády k narušení principu svrchovanosti států při přijímání mezinárodněprávních závazků. Princip svrchovanosti členského státu se odráží v požadavku jednomyslnosti rozhodování Evropské rady a právu každého vnitrostátního parlamentu návrh odmítnout.

44. Vláda považovala rovněž za nezbytné vyjádřit se k čl. 83 Smlouvy o fungování EU (pozn.: resp. 69b), zakotvujícimu možnost stanovení minimálních pravidel týkajících se vymezení trestných činů a sankcí v oblastech mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem. Ustanovení čl. 83 odst. 1 třetí alinea Smlouvy o fungování EU totiž umožňuje Radě přijmout na základě vývoje trestné činnosti jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu rozhodnutí určující další oblasti trestné činnosti, které splňují kritéria uvedená v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU, nad rámec oblastí explicitně stanovených tímto ustanovením. Dle názoru vlády postup podle čl. 83 odst. 1 třetí alinea Smlouvy o fungování EU nepředstavuje zjednodušený postup změny smlouvy, obdobný mechanismu podle čl. 48 odst. 7 Smlouvy o EU. Vláda zastává názor, že Lisabonskou smlouvou dochází k přenesení pravomoci na orgány Unie, aby v rámci stanovené procedury (jednomyslně přijaté rozhodnutí Rady po obdržení souhlasu Evropského parlamentu) vymezily na základě vývoje trestné činnosti oblasti mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem, přičemž některé takové oblasti stanoví již přímo Smlouva o fungování EU. Podle vlády je třeba zdůraznit, že uvedené ustanovení nemá bezprostřední vztah k přechodové klauzuli zakotvené v čl. 48 odst. 7 Smlouvy o EU.

45. Vláda se dále vyjádřila k otázce vznesené navrhovatelem, zda nedochází k faktickému vyprázdnění čl. 15 odst. 1 Ústavy. Vláda je přesvědčena, že nikoliv, neboť podstatou integračního zmocnění obsaženého v čl. 10a Ústavy České republiky je princip sebeomezení orgánů České republiky. Při přenesení pravomocí na mezinárodní organizaci nebo instituci je nevyhnutelným důsledkem skutečnost, že orgán, jehož pravomoci byly přeneseny, je v tomto rozsahu pozbývá. Nadále však vykonává všechny ostatní pravomoci, které mu v souladu s ústavně vymezenou dělbou moci náleží.

46. V otázce sjednávání mezinárodních smluv považovala vláda za nutné připomenout, že v prvních fázích vývoje Evropského hospodářského společenství se vycházelo z předpokladu, že v souladu s teorií omezených pravomocí přísluší Společenstvím pravomoc uzavírat mezinárodní smlouvy pouze tehdy, jsou-li k tomu výslovně zmocněna v základacích smlouvách. S postupem času však vyšlo najevo, že normativní text základacích smluv neodpovídá skutečným potřebám Společenství a jeho členských států. Bylo proto nutno hledat cestu, jak zefektivnit činnost Společenství v relaci ke třetím státům a jak dosáhnout většího souladu mezi pravomocemi, jimiž disponuje Společenství dovnitř, a těmi, jimiž disponuje ve vnějších vztazích se třetími státy. Překročit rámec pravidla výslovného zmocnění v základacích smlouvách umožnil na počátku sedmdesátých let 20. století rozsudek Evropského soudního dvora v právní věci AETR (rozsudek Evropského soudního dvora v právní věci C-22/70 *AETR*, 1970, ECR 263); v něm Evropský soudní dvůr dovodil, že existuje-li vnitřní pravomoc Společenství upravovat příslušnou právní oblast, vyplývá z ní v zájmu prosazení cílů daných základacími smlouvami pravomoc jednat jménem Společenství ve věcech spadajících do této sféry rovněž ve vztahu ke třetím zemím (teorie paralelismu vnitřních a vnějších pravomocí, implied powers). Zmocnění EU k uzavření mezinárodní smlouvy tak – podle vyjádření vlády – může za současného právního stavu být založeno jak základacími smlouvami, tak nižšími právními akty komunitárního práva, jež byly vydány k dosažení cílů EU, vymezených v současném čl. 2 Smlouvy o ES. Vláda proto neshledává, že by čl. 216 a násl. Smlouvy o fungování EU rozšiřoval stávající okruh právních titulů, na jejichž základě bude EU po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost oprávněna uzavírat mezinárodní smlouvy, a konstatuje, že dotčené ustanovení Smlouvy o fungování EU ve skutečnosti pouze kodifikuje to, co bylo jako výsledek dlouhodobého vývoje již dříve rozvinuto a ustáleno v judikatuře Evropského soudního dvora.

47. Pokud jde o hlasovací proceduru v Radě, považuje vláda za nutné uvést, že čl. 216 a násl. Smlouvy o fungování EU dopadá pouze na sjednávání mezinárodních smluv za účelem naplňování

cílů komunitarizovaných politik. Oblast tzv. druhého pilíře, tj. oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky, si zachovává i nadále svůj specifický status a mezinárodní smlouvy sjednávané EU v této sféře (čl. 37 Smlouvy o EU) budou i po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost uzavírány jednomyslně (čl. 24 odst. 1 druhá alinea ve spojení s čl. 31 odst. 1 první alinea Smlouvy o EU). Ani v oblasti komunitarizovaných politik však prý není kvalifikovaná většina uplatňována paušálně bez zohlednění povahy předmětu sjednávané smlouvy. Čl. 218 odst. 8 alinea 2 Smlouvy o fungování EU vyjmenovává případy, kdy Rada EU rozhoduje naopak jednomyslně.

48. K otázce vymezení rozsahu prostoru, jež Lisabonská smlouva ponechává členským státům k naplnění jejich ústavních požadavků v procesu sjednávání mezinárodních smluv se třetími státy, vláda uvádí, že identifikace hranic tohoto prostoru nevyplývá z ustanovení čl. 216 a násl. Smlouvy o fungování EU, nýbrž z ustanovení hlavy první Smlouvy o fungování EU pojednávající o druzích a oblastech pravomoci EU (viz výše). Z těchto ustanovení je zřejmé, že v oblasti sjednávání tzv. vnějších smluv je v zásadě zachován stávající koncept, který rozlišuje dvě kategorie mezinárodních smluv. První z nich tvoří smlouvy uzavírané ve výlučné pravomoci EU, jež nepodléhají a ani po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost nebudou podléhat vnitrostátním schvalovacím procedurám. To proto, že pravomoc České republiky uzavírat tento typ mezinárodních smluv již byla podle čl. 10a Ústavy orgány České republiky přenesena na orgány EU. Druhou kategorií tvoří tzv. smíšené smlouvy, které v současné době Evropské společenství uzavírá se třetím státem spolu se svými členskými státy (ES a jeho členské státy stojí vedle sebe a společně tvoří jednu smluvní stranu). Tento společný postup je podle vlády nevyhnutelný, neboť Evropské společenství nemá ve zvolené právní oblasti dostatek pravomoci smlouvu sjednat ani následně provádět, a proto nezbytně potřebuje součinnost svých členských států. Členské státy mohou poskytnout Evropskému společenství požadovanou součinnost teprve tehdy, až učiní zadost svým ústavněprávním předpisům. Byla-li by taková smíšená mezinárodní smlouva na vnitrostátní úrovni v České republice vyhodnocena jako smlouva prezidentské kategorie ve smyslu čl. 49 Ústavy (což ostatně bývá ten nejčastější případ), pak by Česká republika mohla souhlasit se sjednáním smlouvy teprve poté, co tento záměr schválí vláda a obě komory Parlamentu České republiky a následně smlouvu ratifikuje prezident republiky. Na popsáném postupu a materiálně právním základě nemůže podle vyjádření vlády změnit nic ani fakt, že EU bude napříště nadána vlastní právní subjektivitou.

49. Vláda dále uvedla, že v návrhu na posouzení souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem České republiky vznášá návrhovatel celou řadu otázek týkajících se statusu a významu Listiny základních práv EU, jakož i jejího vztahu k národním katalogům základních lidských práv a svobod a k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Z pohledu vlády je Listina EU po formální stránce samostatným dokumentem nekonsensuální povahy. V tuto chvíli má prý povahu právně nezávazného, svým charakterem ryze politického dokumentu obsahujícího katalog lidských práv a svobod. Díky legislativnímu odkazu obsaženému v novém čl. 6 odst. 1 Smlouvy o EU, který stanoví, že: „Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv ze dne 7. prosince 2000, ve znění přijatém dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku, jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy.“, bude Listina EU vstupem Lisabonské smlouvy v platnost fakticky inkorporována do smluvního *acquis*. V rozsahu své působnosti bude při současném zachování svého svébytného právního charakteru v systému práva EU vyvíjet právní účinky na subjekty členských států bez potřeby recepce jejich norem vnitrostátním právním aktem. K aplikační přednosti před normami vnitrostátního práva členských států by však podle vlády nemělo dojít ve vztahu k tzv. materiálnímu jádru ústav členských států, což vyslovil i český Ústavní soud. Výše uvedené vlastnosti Listiny EU se navíc uplatní výhradně v rozsahu působnosti stanovené Lisabonskou smlouvou v čl. 6 alinea 2 a 3 Smlouvy o EU a horizontálními ustanoveními v hlavě VII samotné Listiny EU. Dle čl. 51 odst. 1 Listiny EU jsou její ustanovení v první řadě určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie; členským státům naopak výhradně jen potud, pokud uplatňují právo Unie.

50. Podle návrhovatele za situace, kdy Unie nedisponuje soudem, který by její ustanovení v konkrétních případech porušení občanských práv vykládal, není úloha Listiny zřejmá. K tomu vláda zejména uvedla, že Listina EU bude inkorporována prostřednictvím odkazu do smluvního *acquis*, a tedy se budou moci některých jejích ustanovení, jež mají povahu subjektivních vymahatelných práv,

přímo dovolávat jednotlivci jak před soudy členských států (pokud aplikují právo EU), tak i před Evropským soudním dvorem. K otázce, zda Listina EU představuje ochranu práv občanů nebo spíše interpretační nástroj, v jehož zorném úhlu jsou vykládány pravomoci orgánů či prohlubován výklad cílů, jež Unie sleduje, vláda uvedla, že Listina EU je moderním katalogem a má paralelně plnit obě uvedené funkce, tedy chránit jednotlivce a stanovit meze pro výkon pravomoci orgánů EU, eventuálně orgánů členského státu při aplikaci práva EU. Vláda dovozuje, že Listina EU bude existovat paralelně vedle katalogů základních lidských práv a svobod, jež jsou součástí ústavního práva členských států, aniž by ve vztahu k ryze vnitrostátní materii jakkoli měnila jejich rozsah. Podle přesvědčení vlády nedojde v důsledku aplikace Listiny EU ke snížení standardu vnitrostátní ochrany základních lidských práv a svobod.

51. V další části se vláda vyjadřuje k ustanovení čl. 2 Smlouvy o EU, které by podle navrhovatele mělo být předmětem přezkumu jeho souladu s čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 Ústavy. Vláda navrhovatelovy názory nesdílí; připomněla mj., že hodnoty uvedené v čl. 2 Smlouvy o EU jsou od počátku devadesátých let 20. stol., kdy byl český právní řád postupně demokratizován, jeho imanentními substantivními komponenty.

52. K možnosti pozastavení práv, které pro členský stát vyplývají ze Smluv, vláda ve svém vyjádření poznamenala, že tato možnost nemůže znamenat narušení základní charakteristiky České republiky jako svrchovaného, jednotného a demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, ani principu suverenity lidu zakotveného v čl. 2 odst. 1 Ústavy, neboť se jedná o sankci vůči členskému státu v případě porušování hodnot, na nichž je EU založena. Tyto hodnoty patří, jak již bylo uvedeno výše, k základním principům chráněným též Ústavou České republiky. Proto vláda nesdílí ani obavy navrhovatele ze zasahování do suverenity České republiky prostřednictvím politického tlaku vedoucího ke změnám vnitrostátního právního řádu v případě porušování těchto hodnot ze strany České republiky. Bude-li Česká republika dodržovat svou vlastní Ústavu, pozastavení práv vyplývajících pro ni z členství v EU nepřichází podle názoru vlády v úvahu.

53. S ohledem na shora uvedenou argumentaci je vláda toho názoru, že všechna ustanovení Lisabonské smlouvy, na něž odkazuje ve svém podání navrhovatel, jakož i Lisabonská smlouva v celém svém rozsahu jsou v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

VI.

54. Při ústním jednání před Ústavním soudem, konaném dne 25. 11. 2008, vystoupili za navrhovatele (Senát České republiky) místopředseda Senátu Jiří Šneberger a senátor Luděk Sefzig. Oba v zásadě zopakovali argumentaci obsaženou již v původním návrhu, a žádné návrhy na případné doplnění dokazování v dané věci nepředložili.

55. Za Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky její předseda Miloslav Vlček v zásadě odkázal na vyjádření zaslané již dříve Ústavnímu soudu.

56. Za vládu České republiky místopředseda vlády pro evropské záležitosti Alexander Vondra v podstatě zopakoval názory obsažené v Ústavnímu soudu doručeném vyjádření a znovu zdůraznil, že vláda je přesvědčena o souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem České republiky.

57. Prezident Václav Klaus při ústním jednání poukázal zejména i na širší kontext věci. Pokud Lisabonská smlouva vstoupí v platnost, změní se podle jeho názoru jak mezinárodní postavení, tak i vnitřní poměry našeho státu, a bude oslabena i váha České republiky při rozhodování v Evropské unii.

58. Poté prezident znovu připomněl ty ze svých otázek, již dříve v jeho vyjádření položených Ústavnímu soudu, které považuje za nejdůležitější: za prvé, zda by Česká republika – po případném vstupu Lisabonské smlouvy v platnost – zůstala svrchovaným, demokratickým a právním státem, za

druhé, zda by Česká republika byla i nadále plnoprávným členem mezinárodního společenství, způsobilým samostatně a beze zbytku dodržovat závazky, které pro něj vyplývají z mezinárodního práva, a za třetí, zda by Evropská unie zůstala mezinárodní organizací nebo zda by se stala federálním státem, a zda naše Ústava dovoluje, aby se Česká republika stala dílčí součástí státu tohoto typu.

59. Dále prezident poukázal na vyjádření vlády a v něm obsaženou argumentaci opírající se o právní doktrínu tzv. materiálního jádra ústavy. Na rozdíl od vlády je prezident toho názoru, že Lisabonská smlouva je nesouladná nejen s ústavním pořádkem jako celkem, ale i se základními ústavními principy, které jsou – právě podle doktríny materiálního jádra ústavy – nedotknutelné a nezměnitelné (článek 9 Ústavy). V této souvislosti dále uvedl, že základem Ústavy (a tedy i jejího hypotetického materiálního jádra) je princip svrchovanosti státu, což prý před dvěma lety konstatoval i český Ústavní soud v kauze tzv. cukerných kvót, jestliže odmítl uznat doktrínu Evropského soudního dvora o absolutní přednosti komunitárního práva. Podle prezidenta jde zejména o to, komu mají náležet ony tzv. „kompetenční kompetence“. Toto téma nepovažuje prezident za nové; Ústava musela být změněna již před vstupem do Evropské unie, ale i tehdejší tzv. euronovela musela respektovat článek 9 Ústavy. Proto umožnila na orgány Evropské unie přenést „pouze“ některé konkrétní pravomoci orgánů České republiky, ale nedovolila přenést svoji svrchovanost. Bylo tím prý řečeno, že při jakémkoli přenosu pravomocí musí být přenášené pravomoci explicitně a jednoznačně vymezeny, a že nesmí existovat možnost, aby orgány EU mohly vykládat rozsah přenosu pravomocí samy, či aby dokonce mohly samy na sebe přenášet další pravomoci.

60. S principem svrchovanosti státu je podle názoru prezidenta v naprostém rozporu koncept sdílených pravomocí podle článku 4 konsolidovaného znění Smlouvy o fungování Evropské unie, dále přijímání opatření nad rámec unijních kompetencí, „je-li to nezbytné k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami“ podle článku 352 odst. 1 konsolidovaného znění Smlouvy o fungování Evropské unie (tzv. zmocňovací doložka, doložka flexibility), a zjednodušený postup pro přijímání změn primárního práva podle čl. 48 Smlouvy o Evropské unii, tzv. passerella. Mimořádně sporná je prý i tzv. doktrína implicitních vnějších pravomocí zformulovaná Evropským soudním dvorem v roce 2006, umožňující sjednávat mezinárodní smlouvy i nad rámec kompetencí EU. Lisabonská smlouva tak podle prezidenta zahajuje proces, na jehož konci bude suverénem Evropská unie, která bude nařízeními či jinou jednostrannou formou stanovovat normy a pravidla jak jednotlivým členským státům, tak i občanům těchto států. Toto zásadní omezení svrchovanosti České republiky a dalších členských států Evropské unie není navíc v textu Lisabonské smlouvy jasně a otevřeně zformulováno a není výslovně označeno jako záměr a cíl uspořádání, které má tato smlouva přinést.

61. Dalším významným prvkem tzv. materiálního jádra Ústavy je podle prezidenta i princip svrchovanosti lidu. Proto je namíště položit si otázku, kdo je zdrojem právní a politické moci v Evropské unii. Lid to podle názoru prezidenta v žádném případě není, protože „evropský lid“ neexistuje. Moc se v EU odvozuje od institucí vytvořených na základě mezivládních dohod či smluv. Pokud by Lisabonská smlouva vstoupila v platnost, by bylo možné jejím prostřednictvím „shora“, z Evropy, exekutivně prosadit i to, co by žádný národní parlament nikdy neschválil. Byla by tím prohloubena možnost obcházet národní zákonodárné sbory, což by v členských státech včetně České republiky zásadně oslabilo demokracii. Lisabonská smlouva je tedy podle názoru prezidenta v rozporu i s ústavním principem svrchovanosti českého lidu.

62. Dále prezident republiky kritizoval nepřehlednost a mnohoznačnost kompetenčních ustanovení Lisabonské smlouvy. Tato ustanovení budou vykládat a provádět orgány Evropské unie, známé prý tendencí vykládat kompetence Unie v co nejširší možné míře. To je v rozporu s čl. 1 Ústavy, neboť Česká republika je státem i právním, jehož podstatou je, že pravidla jsou dána a známa předem.

63. V další části svého vystoupení prezident kritizoval názor vlády, že Lisabonská smlouva, bude-li přijata, de facto nepřímo novelizuje Ústavu, protože se prý automaticky stane její součástí. Tento přístup považuje prezident za chybný, protože článek 112 Ústavy taxativně vyjmenovává jako součást ústavního pořádku pouze samotnou Ústavu České republiky, Listinu základních práv a svobod a ústavní zákony, a nezmiňuje žádné mezinárodní smlouvy; dokonce nezmiňuje ani smlouvy uvedené v článku 10a Ústavy. Z toho všeho prý plyne, že i když podle článku 10 všechny Parlamentem schvá-

lené mezinárodní smlouvy mají přednost před zákony, nedosahují síly zákonů ústavních, čili nevytvářejí Ústavu, a proto nemohou být její součástí.

64. Ze všech uvedených důvodů považuje prezident republiky Lisabonskou smlouvu za nesouladnou s českým ústavním pořádkem.

VII.

Základní údaje faktografické

65. Lisabonskou smlouvu (LS) pozměňující Smlouvu o Evropské unii (EU) a Smlouvu o založení Evropského společenství (ES) předložila vláda Parlamentu České republiky se žádostí o souhlas s její ratifikací dne 25. 1. 2008. Sama vláda vyslovila souhlas se sjednáním LS dne 4. 12. 2007. Lisabonská smlouva byla podepsána v Lisabonu dne 13. 12. 2007. Za Českou republiku ji podepsali předseda vlády Mirek Topolánek a ministr zahraničních věcí Karel Schwarzenberg.

66. Podle bodu č. IV předkládací zprávy vlády se jedná o smlouvu podle čl. 10a odst. 1 Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, neboť na jejím základě nabývá EU některé nové pravomoci a v některých případech se přechází od jednomyslnosti k hlasování kvalifikovanou většinou. Zároveň se jedná o smlouvu tzv. „prezidentské“ kategorie, která vyžaduje ratifikaci prezidentem republiky.

67. Podle čl. 10a odst. 2 Ústavy je k ratifikaci takové mezinárodní smlouvy třeba souhlasu Parlamentu (nebo alternativně, v případě existence ústavního zákona, souhlasu v referendu). Podle čl. 39 odst. 4 Ústavy k souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v čl. 10a odst. 1 je třeba souhlas třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů.

68. V uvedené věci je podle čl. 87 odst. 2 Ústavy založena pravomoc Ústavního soudu rozhodnout o souladu LS s ústavním pořádkem. Jsou splněny i zákonné podmínky tohoto řízení ve smyslu ustanovení § 71a a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

69. Lisabonská smlouva je publikována v Úředním věstníku EU, řada C 306, české vydání „Informace a oznámení“, svazek 50, 17. 12. 2007. Listina základních práv EU, vyhlášená Evropským parlamentem, Radou a Komisí, je publikována v Úředním věstníku EU, řada C 303, „Informace a oznámení orgánů a institucí EU“, dne 14. 12. 2007.

VIII.

70. Dříve než Ústavní soud přistoupil k obsahovému přezkumu Lisabonské smlouvy z hlediska jejího souladu s ústavním pořádkem České republiky, musel zodpovědět několik zásadních otázek vztahujících se k charakteru daného řízení a kritériím samotného přezkumu.

71. Nejdříve šlo o otázku, do jaké míry je Ústavní soud při svém přezkumu v rámci řízení podle § 71a zákona o Ústavním soudu vázán návrhem Senátu (v rozsahu konkrétních článků, jejichž přezkum Senát odůvodnil), či zda je oprávněn anebo dokonce povinen přezkoumávat Lisabonskou smlouvu v její celistvosti, tedy i ve vztahu k článkům ostatním, bez ohledu na rozsah a odůvodnění tohoto návrhu. Dále se jednalo o otázku, zda má Ústavní soud přezkoumávat pouze ta ustanovení Lisabonské smlouvy, která jsou z hlediska svého obsahu normativně nová, tedy zda má takový přezkum provést bez zásadního rozlišení mezi normativně starými a novými ustanoveními Lisabonské smlouvy. Konečně je třeba zabývat se v těchto souvislostech tím, jaké má být samo referenční hledisko přezkumu Ústavním soudem, jednoduše vyjádřeno, zda jím je ústavní pořádek jako celek, anebo pouze tzv. materiální ohnisko Ústavy.

72. V první fázi se tedy Ústavní soud zaměřil na zvážení procesní otázky rozsahu přezkumu, který bylo – alespoň teoreticky – možno (podle navrhovatele a některých vyjádření) nutno zaměřit buď na celou Lisabonskou smlouvu nebo jen na v návrhu zpochybňovaná ustanovení této smlouvy. Návrh je koncipován tak, že obecně vyzývá k přezkumu celé smlouvy, konkrétně však argumentuje pouze proti některým jejím ustanovením, jak je z příslušné výše uvedené pasáže zřejmé.

73. Ústavní soud v první řadě předesílá, že v této souzené věci nehodlá rozlišovat, zda se jedná o řízení sporné či nesporné v klasickém pojetí civilistickém. Jde totiž o zcela specifické řízení o přezkumu ústavnosti mezinárodní smlouvy, které Ústavní soud pojal způsobem, jenž je vyložen v následujícím textu.

74. Ústavní soud se zde přiklonil k závěru (vycházejícímu analogicky z jeho konstantní judikatury v oblasti přezkumu právních předpisů), jenž se zaměřuje pouze na v návrhu kvalifikovaně napadená a odůvodněná ustanovení předmětné mezinárodní smlouvy. Podobný charakter má i řízení o přezkumu ústavnosti zákonů ve smyslu § 64 odst. 1 zákona o Ústavním soudu; tam Ústavní soud např. vyslovil, že i když je při posuzování ústavnosti právního předpisu vázán pouze petitum návrhu a nikoli jeho odůvodněním, neplyne z toho závěr, že navrhovatele v řízení o kontrole norem, argumentuje-li obsahovým nesouladem právního předpisu s ústavním pořádkem, nezatěžuje břemeno tvrzení. Brojí-li totiž navrhovatel proti obsahovému nesouladu zákona s ústavním pořádkem, pro účely ústavního přezkumu nepostačuje toliko označení ke zrušení navrhovaného zákona, příp. jeho jednotlivých ustanovení, nýbrž je nezbytné uvést i důvod namítané protiústavnosti. Ústavní soud v rámci přezkumu není tímto důvodem vázán; je vázán toliko petitum, nikoli však rozsahem přezkumu, daným důvody obsaženými v návrhu na kontrolu norem (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 7/03, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 34, nálezy č. 113, str. 180–181, vyhlášen pod č. 512/2004 Sb.). Díkce ustanovení § 71e zákona o Ústavním soudu, hovořící o mezinárodní smlouvě vůbec a nikoliv jen o jejích jednotlivých ustanoveních, není tedy ve vztahu k břemenu tvrzení (navrhovatele) – a se zřetelem ke shora uvedené argumentaci obsažené v citovaném nálezu – nepřekonatelná, ale je nutno ji v takto vyloženém smyslu interpretovat.

75. Ústavní soud je rozsahem návrhu na zahájení řízení, chápáném ve shora uvedeném pojetí, tedy oprávněným navrhovatelem vymezenými konkrétními napadenými ustanoveními, vázán a nad jeho rámec není oprávněn vykročit. Aktivně legitimovaný subjekt tedy zatěžuje v uvedeném řízení, které je zahajováno z jeho iniciativy (tedy fakultativně), břemeno tvrzení, jež je povinen naplnit. Je možné dodat, že pokusu o úplnost ústavního přezkumu, nota bene s důsledky překážky *rei iudicatae*, a to zejména u rozsáhlých normativních textů, brání argument noetický (noeticky nesplnitelné); argument normativní se pak zakládá na tom, že ústavní úprava i zákonná úprava koncipují Ústavní soud do postavení soudu, a nikoli „výkladového místa“. Ústavní soud České republiky je soudním orgánem ochrany ústavnosti, je orgánem rozhodovacím, a není institucí poskytující jakákoli stanoviska či dobrozdání. Ostatně, tuto koncepci potvrzuje i vyloučení vlády z okruhu legitimovaných navrhovatelů přezkumu. Přezkum je možné aktivovat až ve chvíli, kdy je mezinárodní smlouva předložena ke schválení Parlamentu a kdy je tedy možné předpokládat, že se v tomto období objeví oponentní názory na její ústavnost. Do té doby se musí vláda při sjednávání mezinárodní smlouvy řídit ohledně její ústavnosti vlastním úsudkem a případně sama v rámci vyjednávání s ostatními smluvními stranami její konkrétní ustanovení korigovat.

76. Dalším argumentem ve prospěch uvedeného názoru je celková koncepce předběžného přezkumu ústavnosti mezinárodních smluv v rámci § 71a a násl. zákona o Ústavním soudu. Posloupnost jednotlivých navrhovatelů, jak ji stanoví § 71a odst. 1, je vedena myšlenkou umožnit každému z nich vyjádřit řádným způsobem svoje pochybnosti o ústavnosti projednávané mezinárodní smlouvy. Pokud by Ústavní soud rozhodoval o souladu Lisabonské smlouvy, tedy jako o celku (ve vztahu ke všem jejím jednotlivým ustanovením, tak jak to navrhuje nejen Senát, ale ve svých vyjádřeních také prezident republiky a vláda), v podstatě by tím znemožnil uplatnit návrh na přezkum skupině poslanců či senátorů, kteří mají samostatnou legitimaci k podání návrhu podle § 71a odst. 1 písm. b) citovaného zákona. Zatímco u vlády či u prezidenta může být toto omezení do určité míry zhojeno v rámci jejich účastenství v nynějším řízení (které jim zaručuje § 71c zákona o Ústavním soudu), skupina poslanců či

senátorů takovou možnost nemá. Přezkoumávání právních předpisů nebo mezinárodních smluv v jejich úplnosti, jaksi paušálně, aniž by byly Ústavnímu soudu předneseny konkrétní skutkové dopady jejich aplikace anebo právní argumenty, pro které by konkrétně vymezené a identifikované ustanovení těchto předpisů měla být protiústavní, proto nelze akceptovat.

77. Ústavní soud tedy uzavírá, že přezkum jím provedený se koncentruje na ta ustanovení Lisabonské smlouvy, jejichž soulad s Ústavou navrhovatel výslovně zpochybnil a předložil argumenty, které jsou v jeho návrhu obsaženy.

78. Prima vista lze tedy usuzovat, že eventuální nový návrh na přezkum této identické Lisabonské smlouvy by zřejmě byl ve vztahu k dnes napadeným ustanovením blokován překážkou *rei iudicatae*. To však musí posoudit Ústavní soud teprve tehdy, jestliže bude nový návrh skutečně podán; lze předeslat, že otázku *rei iudicatae* je pro takový případ namístě interpretovat restriktivně. Bude-li však podán návrh na přezkum nového (jiného) smluvního dokumentu (byť obsahově zcela či zčásti totožného s Lisabonskou smlouvou), pak již nepůjde (či nemusí jít) o identitu věci, ale o identitu problému. Obsahově stejná ustanovení takového nového smluvního dokumentu se však mohou v novém textu ocitnout i v jiných funkčních vazbách apod., než je tomu nyní. Posouzení takové situace, zejména z hlediska možné překážky *rei iudicatae* – se zřetelem na nález Ústavního soudu přijatý v tomto řízení nyní – bude věcí Ústavního soudu v budoucnu, jestliže bude návrh na přezkoumání ústavnosti nového (jiného) smluvního dokumentu skutečně podán.

IX.

79. Další otázkou, kterou musel Ústavní soud předběžně vyřešit, byl okruh ustanovení Lisabonské smlouvy, který by měl být přezkoumáván s ohledem na již ratifikovanou a na území České republiky plně aplikovatelnou Smlouvu o přistoupení České republiky k Evropské unii, sdělení č. 44/2004 Sb. m. s. (přístupová smlouva). Jedná se o rozsah přezkumu z toho hlediska, zda Ústavní soud rozhoduje toliko o těch v návrhu zpochybněných ustanoveních Lisabonské smlouvy, která lze in eventum pokládat za normativně nová, nebo o všech napadených a sporných ustanoveních.

80. Podle čl. 87 odst. 2 Ústavy (v platném znění) Ústavní soud (dále) rozhoduje o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 s ústavním pořádkem, a to před její ratifikací. Do rozhodnutí Ústavního soudu nemůže být smlouva ratifikována. Na rozdíl od (návrhu) Smlouvy o Ústavě pro Evropu není Lisabonská smlouva novou samostatnou smlouvou, která by nahradila stávající komplex zakládacích smluv, ale je toliko novelizací stávajících smluv (Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o založení Evropských společenství, kterou přejmenovává na Smlouvu o fungování Evropské unie), podobně jako učinily i jiné již dřívější novelizace zakládacích smluv.

81. V rámci Lisabonské smlouvy lze – byť velmi problematicky a nedůsledně – rozlišit ze shora vymezeného hlediska tato ustanovení:

- a) ustanovení, která jsou převzata z interpretace dosavadních smluv Evropským soudním dvorem;
- b) ustanovení, která jsou převzata z dosavadních smluv, u nichž však došlo k dílčí modifikaci (ať již směrem k rozšíření kompetencí Unie nebo omezení kompetencí Unie);
- c) derogační ustanovení, která ruší stávající smluvní ustanovení;
- d) ustanovení, která jsou zcela nová a nemají ekvivalent ve smlouvách dosavadních.

82. Normativně nová jsou jistě ustanovení typu b), c) a d). U ustanovení typu a) to je sporné. Jakkoliv jsou interpretační důsledky dosavadních smluv implicitně obsaženy v dosavadních smlouvách, lze konstatovat, že výslovným začleněním určitého ustanovení zatím existujícího „toliko“ v judikatuře se za určitých okolností může jeho normativní význam změnit. Návrh Senátu ostatně přísnou dělicí

čáru mezi normativně novými a starými ustanoveními Lisabonské smlouvy nečiní, jeho výhrady však vesměs směřují proti ustanovením, která je možno klasifikovat jako normativně nová.

83. Jak bylo již shora konstatováno, samotná identifikace zjevně nových ustanovení stěží může být zcela jednoznačná. Z ústavní zásady předvídatelnosti, srozumitelnosti a určitosti práva lze pro daný případ navíc dovodit, že i kdyby vznikly pochybnosti, je nutno mít za to, že v konkrétním případě jde o normativně nové ustanovení, a podrobit je přezkumu. Na tom nic nemění ani skutečnost, že určitá pozměněná ustanovení jsou někdy již jen interpretačními důsledky současného právního stavu podle judikatury Soudního dvora.

84. Podle mínění Ústavního soudu ani ratifikací přístupové smlouvy se normativně vrcholné postavení ústavního pořádku v systému práva působícího na českém území zcela nevyprazdňuje. Ústavní soud již dříve vyslovil, že výjimečně lze dovodit nesoulad mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem nebo lidskoprávními smlouvami cestou rozhodnutí o ústavní stížnosti i ex post. Učinil tak zejména v nálezu sp. zn. II. ÚS 405/02 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 30, náleze č. 80). Tento náleze odmítl individuální aplikaci Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení, jež by měla protiústavní dopady, a to s ohledem na mimořádnou tvrdost, kterou by v daném případě její aplikace způsobila. Práví se v něm, že Ústavní soud je povinen se řídit článkem 88 odst. 2 Ústavy, podle něhož jsou soudci Ústavního soudu při svém rozhodování vázáni pouze ústavním pořádkem a zákonem o Ústavním soudu. Ústavní soud dovodil, že Smlouva mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení není smlouvou, kterou by bylo možno považovat za součást ústavního pořádku, a Ústavní soud proto nemůže akceptovat jako ústavně konformní takovou aplikaci některého jejího ustanovení, jež by měla za následek stav, který není v souladu s Listinou základních práv a svobod či Ústavou coby součástmi ústavního pořádku. Ústavní soud si je přirozeně vědom toho, že citovaná Smlouva mezi Českou republikou a Slovenskou republikou není smlouvou podle čl. 10a Ústavy, leč dovozuje, že výše uvedený závěr je použitelný v oblasti mezinárodních smluv vůbec. (Poznámka: Obdobný závěr, tj. že nesoulad mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem lze dovodit i ex post – cestou ústavní stížnosti – sdílí i část odborné literatury; srov. Kysela, Kühn, Právní rozhledy 10, 2002, č. 7, str. 301–312.)

85. Na druhé straně je jisté, že po ratifikaci jakékoli mezinárodní smlouvy je Ústavní soud povinen zachovávat značnou zdrženlivost a aplikovat (v případě evropských smluv) pravidelně princip eurokonformního výkladu. Tento princip však nemůže mít povahu jakési „implicitní euronovely“ Ústavy. V případě jasného konfliktu mezi domácí ústavou a evropským právem, který nelze zhojit žádnou rozumnou interpretací, musí mít ústavní pořádek České republiky, zejména jeho materiální ohnisko, přednost.

86. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti, vrcholným interpretem ústavního práva České republiky, a nikoliv primárního evropského práva; není jeho úkolem a není ani účelem řízení o souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem sofisticky od sebe separovat dnešní údajně nová a dřívější stará ustanovení předchozích smluv, neboť pro takový autolimitující postup přesné a jednoznačné kritérium nalézt ani nelze.

87. Ústavní soud proto do svého přezkumu zahrnul všechna ustanovení Lisabonské smlouvy, jejichž soulad s Ústavou navrhovatel kvalifikovaným způsobem zpochybňuje, neboť (v kontextu předchozích úvah) je považuje za ustanovení normativně nová, přestože lze připustit, že mohou, avšak pouze v některých svých aspektech, jen replikovat již existující normy evropského práva.

X.

88. Otázkou, která do značné míry souvisí s problematikou možného rozlišení mezi normativně novými a starými ustanoveními Lisabonské smlouvy, je určení příslušného referenčního hlediska pro přezkum souladu Lisabonské smlouvy s Ústavou České republiky. Ústavní soud v daném případě použil jako referenční hledisko ústavní pořádek České republiky jako celek, nikoliv pouze jeho tzv. materiální ohnisko (viz však níže).

89. Ústavní soud tedy upřednostnil přezkum komplexní. Základním měřítkem mu byl celý ústavní pořádek, i když v jeho rámci stejně hrálo materiální ohnisko Ústavy – tedy podstatné náležitosti demokratického právního státu, jejichž změna je nepřipustná – stěžejní a klíčovou roli.

90. Přistoupení České republiky k nadnárodní organizaci typu Evropské unie vedlo k významné revizi ústavních předpisů (srov. tzv. euronovelu Ústavy České republiky – ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů), a došlo tak k zásadní změně českého právního řádu. Právo Evropské unie, které se od té doby jako autonomní právní řád uplatňuje vedle právního řádu České republiky na základě článku 10a Ústavy, však zakládá (svoji) přednostní aplikaci pouze na existenci platných a účinných norem, a těmi ustanovení Lisabonské smlouvy dosud nejsou. Neexistence předchozího přezkumu přístupové smlouvy Ústavním soudem nemůže sama o sobě zakládat domněnku její ústavnosti (srov. kapitola IX. výše). Pokud by byl akceptován názor, že vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy podle článku 10a stejnou většinou, jaká je požadována pro přijetí ústavního zákona, redukuje nynější přezkum pouze na oblast tzv. materiálního ohniska Ústavy a jinak jej vylučuje, znamenalo by to, že by institut předběžné kontroly ústavnosti ztratil do značné míry svůj smysl. Ústava však v tomto směru nerozlišuje mezi „běžnými“ mezinárodními smlouvami podle čl. 49 a mezinárodními smlouvami podle článku 10a a u obou z nich stanoví tutéž proceduru přezkumu Ústavním soudem. Zde nelze přehlédnout ani dominantní roli, kterou při sjednávání mezinárodní smlouvy podle článku 10a hraje exekutiva, na rozdíl od procesu přijímání ústavních zákonů, kterého se může Parlament a jeho jednotliví členové aktivně účastnit a reálně ovlivňovat konečnou podobu přijímané normy. Ačkoliv lze samozřejmě vést o jednotlivých ustanoveních mezinárodní smlouvy předložené ke schválení Parlamentu České republiky debatu, Parlament má pouze možnost s ní jako s celkem buď vyslovit souhlas, nebo ji odmítnout. V tom se rovněž odlišuje od procesu přijímání ústavního zákona, kde demokraticky legitimovaný ústavodárce může bezprostředně ovlivňovat jeho finální podobu. Přezkum Ústavním soudem a případné shledání rozporu mezi ústavním pořádkem a mezinárodní smlouvou podle článku 10a Ústavy pak vede k nutnosti vyslovit, s kterým ustanovením ústavního pořádku je mezinárodní smlouva v rozporu; zde se pak ústavodárci otevírá prostor k aktivnímu podílu na tvorbě právních norem zásadního významu pro celý právní řád České republiky.

91. Jak již bylo řečeno, Ústavní soud je jako soudní orgán ochrany ústavnosti nejvyšším orgánem interpretujícím ústavní předpisy České republiky. Uvedenému celostnímu přístupu k posouzení otázky, jaké musí být referenční hledisko pro přezkum Lisabonské smlouvy, pak odpovídá i doslovné znění čl. 87 odst. 2 Ústavy, podle kterého Ústavní soud rozhoduje o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 s ústavním pořádkem před její ratifikací, a rovněž navazující pasáže zákona o Ústavním soudu, které také hovoří o ústavním pořádku jako celku, a nikoliv jen o jeho – jakkoliv významné – části. O tom ostatně svědčí i sám text tzv. euronovely Ústavy (ústavní zákon č. 395/2001 Sb.); čl. 89 odst. 3 totiž stanoví, že rozhodnutí Ústavního soudu, kterým byl podle čl. 87 odst. 2 vysloven nesoulad mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, brání ratifikaci smlouvy do doby, než bude nesoulad odstraněn. Takový nesoulad lze u multilaterálních smluv zásadně odstranit změnou Ústavy, která je ovšem u materiálního ohniska Ústavy vyloučena. Ústavodárce tedy sám počítá s celým ústavním pořádkem jako s referenčním kritériem přezkumu ústavnosti mezinárodních smluv. Soudce Ústavního soudu je pak vázán výslovně pouze ústavním pořádkem, zákonem o Ústavním soudu a zejména povinností chránit neporušitelnost přirozených práv člověka a práv občana (čl. 88 odst. 2 ve spojení s čl. 85 odst. 2 Ústavy).

92. Dalším podstatným argumentem pro takto zvolené řešení je všeobecně uznávaná zásada výkladu ústavního práva, obvykle nazývaná jako zásada jednoty ústavního řádu, resp. ústavního pořádku. Znamená, že v úvahu je třeba vždy brát všechna ustanovení ústavního pořádku a jejich působení vykládat ve vzájemných souvislostech, nikoliv je vytrhávat z kontextu působení celé ústavy; to platí tím spíše, že obecně a namnoze stručně koncipované ústavní texty jsou významově spojeny a opírají se o sebe jako jednotlivé stavební elementy celku, jenž vytváří novou kvalitu, někdy odlišnou od jeho jednotlivých součástí. Limitem je v každém případě zákaz zneužití výkladu, jenž by vedl k odstranění nebo ohrožení základů demokratického právního státu, stanovený čl. 9 odst. 3 Ústavy. Povinností

všech orgánů interpretujících právní řád České republiky je použit takového výkladu, který vychází z materiálních, ústavně konstituovaných hodnot, jež jsou ve své podstatě nedotknutelné a nezměnitelné. Obvyklou metodou, pomáhající potom překlenutí eventuálních sporných míst, je zásada ústavně konformní interpretace, podle které pokud zkoumaný text umožňuje více výkladů, je nutno použít ten, který nejvíce odpovídá ústavě, resp. ústavnímu pořádku jako celku.

93. Jak již Ústavní soud vyslovil výše, v rámci aplikovaného referenčního hlediska, jímž je ústavní pořádek České republiky, jsou to stejně podstatné náležitosti demokratického právního státu – jejichž změna je ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy nepřipustná – které představují stěžejní kritérium. Podrobněji vymezený obsah těchto podstatných náležitostí demokratického právního státu, které mají obvykle povahu obecných principů, je v konkrétních případech právě až výsledkem interpretace orgánů aplikujících Ústavu. Ústavní soud České republiky již ve svém historicky prvním nálezu konstatoval, že naše Ústava není založena na hodnotové neutralitě, není pouhým vymezením institucí a procesů (nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93; Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 1, nález č. 1, vyhlášen pod č. 14/1994 Sb.); tím se přihlásil k moderní koncepci právního státu, jenž je chápán nikoliv jako formální právní stát, ale jako právní stát materiální. Vůdčím principem je nepochybně zásada nezadatelných, nezczizitelných, nepromlčitelných a nezrušitelných základních práv a svobod jednotlivců, rovných v důstojnosti a právech; k jejich ochraně je budován systém opírající se o zásady demokracie, svrchovanosti lidu, dělby moci, respektující zejména zmíněné materiální pojetí právního státu. Tyto zásady nejsou dotknutelné ani formálněprávně souladně provedenou změnou Ústavy, protože mnohé z nich jsou zjevně přirozenoprávního původu, a stát tedy není jejich poskytovatelem, ale může a musí je – jako ústavní stát – pouze zaručovat a chránit. Ačkoliv Ústavní soud již mnohokrát – po svém již zmíněném prvním nálezu v tomto směru – konstatoval nezbytnost zvýšenou mírou ochraňovat principy tvořící tzv. materiální ohnisko Ústavy, jejich konkrétní výčet není v žádném ústavním ustanovení ani v nálezech Ústavního soudu uveden. Ani v tomto řízení však nemá Ústavní soud ambici podobný výčtový judikát nebo katalog vytvářet; takový pokus by však zřejmě byl namístě v případě, že by Ústavní soud zvolil jako měřítko svého přezkumu pouze toto materiální ohnisko, protože poměřován není určitý omezený problém, ale obsáhlý soubor novelizovaného primárního práva EU, a bylo by nutno tedy přesněji identifikovat, s čím konkrétně je tento soubor poměřován a s čím (tedy se kterými zbývajícími součástmi ústavního pořádku) již nikoliv. Ze shora uvedených důvodů tedy pro účely daného řízení vzal Ústavní soud v úvahu celý systém českého ústavního pořádku, byť především jeho nedotknutelné materiální ohnisko, a to konkrétně ty jeho články či součásti, které se mohou vztahovat k navrhovatelem zpochybňovaným ustanovením Lisabonské smlouvy.

94. K tomu lze ještě dodat následující.

Ústavní soud ve věci týkající se cukerných kvót (nález Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 40, nález č. 50, vyhlášen pod č. 154/2006 Sb.) vyslovil, že propůjčení části pravomocí České republiky orgánům ES je propůjčením podmíněným a může trvat potud, pokud jsou tyto pravomoci vykonávány těmito orgány způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity České republiky a způsobem, jenž neohrožuje samu podstatu materiálního právního státu; tu je ovšem třeba zdůraznit, že v uvedeném případě (tzn. u cukerných kvót) byla Ústavním soudem posuzována problematika spadající do tzv. sekundárního práva EU. Pokud šlo o sekundární komunitární právo, vycházel daný nález z presumpce slučitelnosti tohoto komunitárního práva a především judikatury Evropského soudního dvora s relevantními ustanoveními českého ústavního pořádku, zejména pak s garantovanými základními právy a svobodami. Proto se případná kontrola měla omezovat jen na soulad s čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy. V nyní posuzované věci – odhlédnuto i od jiného typu řízení – je však, jak je již výše zdůrazněno, posuzován obsáhlý soubor novelizovaného primárního práva EU. I to je dalším argumentem, proč je namístě použít jako referenční kritérium ústavní pořádek celý.

(Ústavní soud ve věci „eurozatykače“ – sp. zn. Pl. ÚS 66/04, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 41, nález č. 93, vyhlášen pod č. 434/2006 Sb. – nevylučuje zásadní přednostní aplikaci práva ES, která má, jak uvádí, své hranice pouze v materiálním ohnisku Ústavy, což vymezuje např. nález o cukerných kvótách. Zároveň však implicitně připouští možný nesoulad odstraňovat nikoliv pouze přednostní aplikací norem práva evropského, ale i cestou ústavních změn. Tu je namístě dodat, že aby však jejich nutnost mohl ústavodárce rozpoznat, je třeba, aby měl Ústavní soud možnost

přezkoumávat ustanovení evropského práva z hlediska jejich souladu s ústavním pořádkem jako celkem, nikoliv pouze s jeho materiálním ohniskem. V rámci takového přezkumu pak může vymezit ta ustanovení ústavního pořádku, která nelze vyložit za použití domácí metodologie výkladu v souladu s požadavky evropského práva a jež by bylo nutné upravit. Předběžný přezkum mu k tomu dává vhodnou příležitost, neboť nevyvolává problémy na aplikační úrovni. Ústavní soud tím navíc získává možnost do určité míry posoudit ústavnost výkladu již existujících norem práva EU Soudním dvorem, aniž by se s ním ocitl v přímém konfliktu.

Lze ještě doplnit, že ani Senát jako navrhovatel ani prezident republiky se výslovně k referenčnímu hledisku pro přezkum Lisabonské smlouvy nevyslovují. Ve svém podání však Senát argumentuje i ustanoveními Ústavy, která by zřejmě za její tvrdé jádro považována ani být nemohla.)

XI.

Obsahový přezkum – obecná část (základní východiska)

95. Ústavní soud – byť tedy nemínil rezignovat na posouzení Senátem zpochybněných článků Lisabonské smlouvy (LS) z hlediska ústavního pořádku jako celku (srov. čl. 87 odst. 2 Ústavy v platném znění) – se zaměřil z hlediska normativního především na čl. 10a odst. 1, čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy.

96. Článek 10a odst. 1 stanoví, že mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci. Článek 1 odst. 1 stanoví, že Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát, založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Článek 9 odst. 2 stanoví, že změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná. Článek 9 odst. 3 stanoví, že výkladem právních norem nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu.

97. Z čl. 10a odst. 1 Ústavy plyne, že mezinárodní smlouvou lze přenést na mezinárodní organizace nikoli pravomoci všechny, nýbrž jen pravomoci některé. Uvedený článek je třeba interpretovat zejména v souvislosti s citovanými čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy. Přenos pravomocí orgánů České republiky tedy nemůže jít tak daleko, aby narušil samu podstatu republiky jako svrchovaného a demokratického právního státu založeného na úctě právům a svobodám člověka a občana a aby založil změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu.

98. V této souvislosti je třeba, aby se Ústavní soud alespoň stručně vyjádřil k pojmu „svrchovaného státu“, byť přirozeně nemá ambici vykládat uvedený pojem v tomto nálezu formou obsáhlého rozboru (nebylo by to ani možné; jde o pojem nikoli nesporný a abstraktně stěží definovatelný). Svrchovanost státu je tradičně chápána jako nejvyšší a výlučná moc na státním území a nezávislost státu v mezinárodních vztazích. Žádná norma mezinárodního práva tedy nemůže vzniknout bez vůle samotných států, jednajících na zásadě svrchované rovnosti. Normy, k jejichž vzniku ale státy takto přispěly, jsou potom povinny respektovat v souladu se zásadou pacta sunt servanda a plnit je v dobré víře, čímž je chráněna právní jistota ostatních subjektů.

99. Po staletí jsou státy uznávanými aktéry v mezinárodním právním systému, zatímco jednotlivci neměli donedávna přímý přístup do této oblasti, kromě možnosti domoci se svých práv pomocí státu, ke kterému přínáleželi. V klasické teorii jsou státy subjekty „mezistátního“ (mezinárodního) práva, které pro sebe a své potřeby vytvářejí, ať už přijetím obyčeje, či specifickými dohodami, jež nacházejí vyjádření nejčastěji v mezinárodních smlouvách. Státy proto tradičně měly a stále mají výlučnou roli při vytváření moderního mezinárodního právního systému.

100. Kromě možnosti sledování určitých znaků, které jsou všeobecně přijímány jako konstitutivní prvky státu („*původní mocí vládní opatřená územní korporace*“ dle Jellinek, J.: Všeobecná státověda. Nákladem Jana Laichtera, Praha, 1906, str. 187) a jejichž hodnocení indikuje, zda tu stát je či není, je možno zároveň u suveréna spatřovat volnost k vlastnímu sebeomezení právním řádem nebo

svobodně přijatými mezinárodními závazky, jinými slovy možnost upravovat své kompetence (Jellinek, J. *op. cit.*, str. 524). Z toho lze dovodit, že možnost utvořit takovou svobodnou vůli státu k opakované úpravě určité kompetence tak není projevem nedostatečnosti suveréna, nýbrž jeho plné svrchovanosti.

101. Mezinárodní spolupráce a koordinace národních politik se stala nezbytným požadavkem zvládnutí globalizace světa. Poprvé v historii se národní bezpečnost, která byla vždy jádrem státnosti, může účinně zajišťovat jen společným postupem suverénních států, sjednocením zdrojů, technologií, komunikačních a informačních toků, moci a autority. V globalizovaném světě dochází k přeskupování center moci i v závislosti na jiných faktorech než je pouze moc a vůle jednotlivých suverénních států. Jedná se o spontánní, neřízený proces stále intenzivnější integrace zemí světa v jediném ekonomickém systému. Tento proces, za přispění klíčových komunikačních technologií masmédií, internetu a televize, následně ovlivňuje související vztahy vně i uvnitř jednotlivých států v oblasti politické, kulturní, sociálně psychologické a dalších, včetně oblasti práva.

102. Integrační charakter, v tomto ohledu i v případě Evropské unie, může v konečném důsledku přinést ochranu a posílení suverenity členských států vůči vnějším, zejména geopolitickým a ekonomickým faktorům; to např. i vůči nově nastupujícím světovým velmocem, u nichž lze jen těžko odhadovat budoucí hodnotové priority, kterým budou ochotny budování nového řádu globalizovaného světa podřizovat.

103. V jádru evropské civilizace existují hodnoty společné všem vyspělým světovým kulturám. Jde o hodnoty, jimiž jsou lidská svoboda a lidská důstojnost, které tvoří základ sebeurčení lidské bytosti. Funkční formy sociálního soužití jsou založeny na vědomém sebeomezování jednotlivce a akceptování řádu. Stejně principy vedou i k vyšším formám efektivní lidské organizace, ať již jde o obec, stát či formy integrace států. Z této praktické potřeby se zrodil i princip subsidiarity, který může být vyváženým a funkčním pouze pokud organizační stupně, mezi nimiž k přesunu kompetence dochází, obecnou prospěšnost tohoto kroku pocítují.

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

105. Na globální scéně již není možné hledět pouze jako na svět izolovaných států. Všeobecně se má za to, že stát a jeho suverenity prodělávají proměnu a že žádný stát již není tak jednotnou oddělenou organizací, jak předpokládaly klasické teorie v minulosti. V globálním měřítku vzniká mezinárodní politický systém, který postrádá institucionalizovaná pravidla vlastního sebeřízení, jakými dosud disponoval mezinárodní systém tvořený suverénními státy. Je bytostným zájmem integrující se evropské civilizace vystupovat v globální soutěži jako významná a respektovaná síla. Zmíněné procesy zcela jasně demonstrují, že i suverénní legitimní moc státu musí nutně sledovat probíhající vývojové tendence a snažit se jim přiblížit, porozumět jim a postupně podřídít tento spontánní proces globalizace postrádající hierarchické uspořádání řádu demokratické legitimacy (Woodward, R. *An 'ation' not a 'nation': the globalization of world politics*. In Michie, J. (ed.) *The Handbook of globalization*. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK, 2003, str. 311–316).

106. Je však důležité poukázat na možnost členského státu z Evropské unie vystoupit postupem stanoveným v čl. 50 Smlouvy o EU; explicitní artikulace této možnosti v Lisabonské smlouvě je nesporným potvrzením principu *States are the Masters of the Treaty* a trvající svrchovanosti členských států.

107. Z moderního ústavněprávního pohledu tedy nemusí svrchovanost (suverenity) znamenat pouze „nezávislost státní moci na jakékoli jiné moci, a to jak navenek (v oblasti mezinárodních vztahů

hů), tak i ve vnitřních věcech“ (Dušan Hendrych a kol., Právnícký slovník, C. H. Beck, 2. vydání 2003, str. 1007). Takto dnes již (pravděpodobně) není suverenity chápána v žádné tradiční demokratické zemi, a *stricto sensu* by pak nesplňoval znaky suverenity žádný stát včetně USA. Např. David P. Calleo upozorňuje, že chápeme-li suverenitu v jejím tradičním pojetí, jakýkoliv mezinárodní závazek zbavuje stát části jeho suverenity. V praxi by proto neměla být suverenity pojímána jen jako rigidní právní pojem, ale „také jako pojem s praktickou, morální a existenciální dimenzí. V praxi je národní suverenity vždy omezena objektivními podmínkami, včetně reakcí sousedních států. Za těchto podmínek národní suverenity znamená především legitimní vládu, která disponuje formální pravomocí vybrat si mezi v úvahu připadajícími variantami, a nikoliv následovat variantu přímo diktovanou cizí mocností. Jinými slovy, pro národní stát, stejně jako pro jednotlivce v rámci společnosti, znamená praktická svoboda být aktérem, a nikoliv být objektem. Pro stát, který se nachází v těsném navzájem závislém systému, *praktická suverenity spočívá v tom být chápán jako hráč, kterému sousední státy naslouchají, s nímž aktivně jednají a jehož národní zájmy jsou brány v potaz.*“ (David P. Calleo, *Rethinking Europe's Future*, Princeton/Oxford, str. 141, 2001).

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

109. Ústavní soud dále uvádí, že – co se týče české Ústavy – lze volit jednoduchý jazykový výklad čl. 10a odst. 1 Ústavy, který umožňuje delegovat jen „některé pravomoci orgánů České republiky“. Z toho plyne, že Ústava interpretovaná jako celek je konzistentní, pokud jde o vztah článku 10a a čl. 1 odst. 1: čl. 10a nemůže být zjevně použit k neomezenému přenosu svrchovanosti; jinými slovy, na základě článku 10a nelze přenést – jak již bylo uvedeno – takové pravomoci, jejichž přenesením by byl dotčen čl. 1 odst. 1 Ústavy v tom smyslu, že by již nebylo možno hovořit o České republice jako o svrchovaném státu. Pojem svrchovanosti interpretovaný ve vzájemné souvislosti čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 10a Ústavy tedy jasně ukazuje, že existují také určité limity přenosu svrchovanosti, jejichž nedodržením by byl již dotčen jak čl. 1 odst. 1, tak čl. 10a Ústavy. Tyto limity by měly být ponechány primárně na specifikaci zákonodárci, protože jde a priori o otázku politickou, která poskytuje zákonodárci velké pole uvážení; zásah Ústavního soudu by tu měl připadat v úvahu jako ultima ratio, tedy v situaci, kdy byla míra uvážení jednoznačně překročena a byl dotčen čl. 1 odst. 1 Ústavy, neboť došlo k přenosu pravomocí nad rámec čl. 10a Ústavy. Obdobný přístup zvolil i polský Ústavní tribunál ve svém rozhodnutí k ústavnosti přistoupení Polska k EU z 11. května 2005 (viz nález K 18/04, OTK ZU (2005) ser. A, nr. 5, pol. 49).

110. Jak plyne z předchozího textu, referenčním hlediskem přípustnosti přenesení pravomocí z České republiky na mezinárodní organizaci je zvláště respektování materiálního ohniska Ústavy podle jejího čl. 9 odst. 2. Jedná se zejména o ochranu základních lidských práv a svobod, tak jak jsou zakotveny v Listině základních práv a svobod, v (evropské) Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, v dalších mezinárodních smlouvách z této oblasti a v ustálené judikatuře Ústavního soudu České republiky a Evropského soudu pro lidská práva. Již v této souvislosti lze předdeslat, že významná však bude zejména aplikace Lisabonské smlouvy, respektive Listiny základních práv Evropské unie v konkrétních případech, jež mohou napadnout Ústavnímu soudu České republiky cestou individuálních ústavních stížností souvisejících s eventuálními (výjimečnými) excesy unijních orgánů a unijního práva do základních práv a svobod. O tom je ještě řeč na jiném místě tohoto nálezu.

111. Ústavní soud řadí mezi významná východiska obsahového přezkumu Lisabonské smlouvy i zásadní judikaturu Ústavního soudu a – jako inspiraci – i některá důležitá rozhodnutí jiných ústavních soudů. Tuto judikaturu Ústavní soud však nechápe jako dogma; jak již bylo uvedeno, Ústavní soud sice považuje (a chce považovat i v budoucnu u přezkumu eventuálních ústavních stížností) za referenční hledisko zejména materiální (tvrdé) jádro Ústavy, leč to nemůže možnost, že bude přihlédnuto k ústavnímu pořádku celému, zcela vyloučit.

112. V judikatuře Ústavního soudu lze považovat za zásadní rozhodnutí nález sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (ve věci „cukerných kvót“) a nález sp. zn. Pl. ÚS 66/04 (ve věci „eurozatykače“) – oba viz výše.

113. Ve věci „cukerných kvót“ (Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006) Ústavní soud mimo jiné vyslovil následující teze:

- Přistoupením České republiky k EU došlo na základě čl. 10a Ústavy České republiky k přenosu pravomocí vnitrostátních orgánů na orgány nadnárodní. Okamžikem, kdy se stala smlouva o založení ES ve znění jejích revizí a ve znění přístupové smlouvy závaznou pro Českou republiku, došlo k přenosu těchto pravomocí vnitrostátních orgánů, které podle primárního práva ES vykonávají orgány ES, na tyto orgány.

- Česká republika propůjčila tyto pravomoci orgánům ES. Toto propůjčení části pravomoci je propůjčením podmíněným; může trvat potud, pokud jsou tyto pravomoci vykonávány orgány ES způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity České republiky a způsobem, jenž neohrožuje samu podstatu materiálního právního státu. (Poznámka: Tato teze ovšem nevylučuje, jak se uvádí i na jiném místě /srov. bod 94/, posouzení LS se zřetelem na ústavní pořádek jako na celek.)

- Bezprostřední použitelnost ve vnitrostátním právu a přednostní aplikace nařízení (pozn.: šlo o konkrétní nařízení v tam souzené věci) vyplývá z vlastní dogmatiky komunitárního práva, tak, jak byla v minulosti podána v judikatuře ESD. Pokud členství v ES s sebou nese určité omezení pravomocí vnitrostátních orgánů ve prospěch komunitárních orgánů, musí být nutně jedním z projevů takového omezení i omezení volnosti členských států určovat vnitrostátní účinky komunitárního práva. Článek 10a Ústavy České republiky tak vlastně působí obousměrně: tedy tvoří normativní základ pro přenos pravomocí a současně je tím ustanovením Ústavy České republiky, které otevírá vnitrostátní právní řád pro působení komunitárního práva včetně pravidel týkajících se jeho účinků uvnitř právního řádu. (Nelze však nevidět – srov. bod 94 – že oproti Lisabonské smlouvě je odlišnost v tom, že ve věci „cukerných kvót“ přezkoumával Ústavní soud sekundární komunitární právo, zatím co u Lisabonské smlouvy se jedná o právo primární.)

114. Ve věci „eurozatykače“ (Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. 5. 2006) Ústavní soud mimo jiné vyslovil následující teze:

- Z článku 1 odst. 2 Ústavy České republiky ve spojení s principem spolupráce stanoveným čl. 10 Smlouvy ES vyplývá ústavní princip, podle něhož mají být domácí právní předpisy včetně Ústavy interpretovány souladně s principy evropské integrace a spolupráce komunitárních orgánů a orgánů členského státu. Pokud tedy existuje několik interpretací ústavního pořádku, jehož součástí je Listina základních práv a svobod, přičemž jen některé z nich vedou k dosažení závazku, který převzala Česká republika v souvislosti se svým členstvím v EU, je nutno volit výklad, který podporuje realizaci tohoto závazku, a nikoli výklad, který tuto realizaci znemožňuje.

- Ústavní princip výkladu domácího práva souladně se závazky České republiky vyplývajícími z jejího členství v Evropské unii je omezen možným významem ústavního textu. Článek 1 odst. 2 Ústavy tedy není ustanovením způsobilým libovolně měnit význam jakéhokoliv jiného výslovného ústavního ustanovení. Pokud domácí metodologie výkladu ústavního práva neumožňuje vyložit příslušnou normu souladně s evropským právem, je pouze na ústavodárci změnit Ústavu. Tuto pravomoc může ovšem ústavodárce vykonávat jen za podmínky zachování podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy), jež nejsou v dispozici ústavodárce, pročež pravomoc měnit tyto náležitosti nelze přenést ani smlouvou podle čl. 10a Ústavy (srov. Holländer, P., Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce, Právník č. 5/2005).

- Z toho plyne, že pokud existuje podle domácí metodologie výkladu několik možných interpretací Ústavy, přičemž jen některé z nich vedou k dosažení závazku, který převzala Česká republika

svým členstvím v Evropské unii, je nutno volit výklad, který podporuje realizaci tohoto článku 1 odst. 2 Ústavy.

(Opticky se může jevit určitý nesoulad mezi nálezem Ústavního soudu ve věci „cukerných kvót“ a ve věci „eurozatykače“. Na to poukázala ve svém odlišném stanovisku k nálezu Ústavního soudu ve věci „eurozatykače“ soudkyně E. Wagnerová s tím, že v uvedené věci posunul Ústavní soud doktrínu Ústavního soudu – zformulovanou ve věci „cukerných kvót“ – tvrzením, že došlo „do jisté míry k omezení pravomoci Ústavního soudu“ a že „tam, kde česká právní úprava reflektuje závaznou normu evropského práva, doktrína přednosti komunitárního práva neumožňuje Ústavnímu soudu přezkoumat takovou českou normu z hlediska konformity s ústavním pořádkem České republiky.“. Ústavní soud má nicméně za to, že disonanci mezi oběma uvedenými nálezy není třeba vidět příliš ostře a vyhraněně, což lze dovodit jak z právních vět uvozujících nálezy Pl. ÚS 66/04 /eurozatykač/, tak i ze znění jeho bodu 53. Pro účely nynějšího nálezu ve věci posouzení ústavnosti LS nepovažuje Ústavní soud určité rozdíly obou citovaných nálezu za rozhodující.)

115. V dalším nálezu ve věci přezkumu zákona o konkursu a vyrovnání (Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002, Sbírka nálezu a usnesení Ústavního soudu, svazek 26, nálezy č. 80, vyhlášen pod č. 403/2002 Sb.) Ústavní soud mimo jiné vyslovil následující: z ústavní maximy dle čl. 9 odst. 2 Ústavy neplynou konsekvence toliko pro ústavodárce, nýbrž i pro Ústavní soud. V nepřipustnosti změny podstatných náležitostí demokratického právního státu je obsažen i pokyn Ústavnímu soudu, dle kterého žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.

116. V judikatuře jiných ústavních soudů – jež může být inspirativní – lze považovat za zásadní zejména rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu (SÚS) Solange II a Maastrichtský rozsudek.

117. Ve věci Solange II ze dne 22. 10. 1986 Spolkový ústavní soud v podstatě vyslovil, že úroveň ochrany lidských práv poskytovaná evropskými orgány je srovnatelná s ochranou, již by mohly poskytovat orgány německé; Spolkový ústavní soud dovodil, že nebude více přezkoumávat slučitelnost norem a aktů Společenství, pokud Evropské společenství a Soudní dvůr Společenství zvlášť obecně zajistí efektivní ochranu základních práv vůči aktům Společenství; tato ochrana musí v zásadě korespondovat ochraně základních práv poskytované Základním zákonem (Ústavou SRN).

118. Ve věci Maastricht ze dne 12. 10. 1993 SÚS mimo jiné vyslovil následující teze.

- Každý vstup k mezistátnímu společenství má za následek, že člen takového společenství je vázán jeho rozhodnutími. Členský stát – a s ním i jeho občané – ovšem získávají možnosti vlivu prostřednictvím účasti na tvorbě vůle Společenství ke sledování společných – a tím také vlastních – cílů, jejichž výsledek je pak závazný pro všechny členské státy, a proto také předpokládá uznání vlastních závazků. Připravenost k akceptování závazků mezinárodního práva v užším právním svazku mezistátního společenství je charakteristická pro demokratický stát, který se chce jako rovnoprávný člen podílet na práci v mezistátních institucích a obzvláště při vývoji Evropské unie.

- Poskytnutí svrchovaných oprávnění má za následek, že jejich hájení už nezávisí vždy na vůli samotného členského státu. Vidět v této věci porušení ústavního principu demokracie by bylo v rozporu nejen s otevřeností ústavy vůči integraci, kterou ústavodárce chtěl a vyjádřil v roce 1949; položilo by to rovněž základ představě o demokracii, která by činila každý demokratický stát kvůli principu jednomyslnosti neschopným integrace.

- Princip většiny dle příkazu vzájemného ohledu vyplývajícího z věrnosti Společenství (však) má mez v ústavních principech a elementárních zájmech členských států.

- V oblasti „kompetenční kompetence“ je zásadní otázka, kdo má pravomoc s konečnou platností určit, co je a co již není pravomoc přenesená na Společenství.

- Spolkový ústavní soud si vyhradil pravomoc posoudit otázku, zda některý komunitární akt překročil hranice, které dalo Společenství německé právo (v podobě zakládacích smluv a jejich změn).

- Spolkový ústavní soud si vyhradil konečné slovo při určení toho, které komunitární akty jsou ultra vires, tedy nad rámec pravomoci Společenství; pokud by to pak Spolkový ústavní soud dovodil, zakládalo by to jejich neaplikovatelnost na území Německa.

- Jinými slovy, pokud by evropské instituce nebo orgány nakládaly se Smlouvou o Unii nebo ji dále rozvíjely takovým způsobem, který by již nebyl chráněn Smlouvou v takové formě, která je základem německého schvalovacího zákona, pak by z toho vzešlé právní akty nebyly v oblasti německé svrchovanosti závazné. Německým státním orgánům by z ústavněprávních důvodů nebylo dovoleno, aby se tyto právní akty v Německu aplikovaly. V souladu s tím přezkoumává Spolkový ústavní soud, zda se právní akty evropských institucí a orgánů drží v mezích svrchovaných práv, které jim byly poskytnuty, nebo zda je překračují.

119. Jak již bylo uvedeno, citovaná ustanovení Ústavy a zásadní judikatura Ústavního soudu představují významná (byť nikoli zcela výlučná) obsahová východiska přezkumu Lisabonské smlouvy co do jejího vlastního obsahu.

120. Ústavní soud – se zřetelem k výše uvedenému – tedy konstatuje (a opakuje).

- Ústavní soud obecně uznává funkčnost institucionálního rámce EU pro zajištění kontroly rozsahu výkonu přenesených pravomocí; jeho stanovisko se však může v budoucnu změnit, pokud by se ukázalo, že je tento rámec prokazatelně nefunkční.

- Z hlediska ústavního pořádku České republiky – a v rámci něho zejména se zřetelem na materiální ohnisko Ústavy – je významný nikoli toliko vlastní text a obsah Lisabonské smlouvy, nýbrž i její budoucí konkrétní aplikace.

- I Ústavní soud České republiky bude (může) – byť se zřetelem na předchozí zásady – působit jako ultima ratio a může zkoumat, zda některý akt orgánů Unie nevybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla. Ústavní soud však předpokládá, že taková situace může nastat jen v případech zcela výjimečných; za ty by bylo možné považovat zejména opuštění hodnotové identity a již uvedené překročení rozsahu svěřených kompetencí.

XII.

Zvláštní část

121. Ústavní soud ještě před posouzením ústavnosti jednotlivých bodů návrhu Senátu zvažoval – se zřetelem na specifikum věci – formulaci svého výroku, ať již by se jednalo o výrok kladný či záporný.

122. Přesné znění ustanovení § 71e odst. 1 a 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že (1) dojde-li Ústavní soud po provedeném řízení k závěru, že mezinárodní smlouva je v rozporu s ústavním pořádkem, vysloví tento nesoulad nálezem; v nálezu uvede, se kterým ustanovením ústavního pořádku je mezinárodní smlouva v rozporu, (2) dojde-li Ústavní soud po provedeném řízení k závěru, že mezinárodní smlouva není v rozporu s ústavním pořádkem, rozhodne nálezem, že ratifikace mezinárodní smlouvy není v rozporu s ústavním pořádkem.

123. Takováto formulace výroku nálezů je však v této konkrétní souzené věci stěžejně přijatelná, neboť Ústavní soud zkoumal (a rozhodoval) ústavnost toliko osmi Senátem napadených (a odůvodněných) článků Lisabonské smlouvy, nikoli smlouvy celé.

124. Proto Ústavní soud zvolil formulaci výroku nálezu tak, že shledal, že Lisabonská smlouva v člancích uvedených ve výroku tohoto nálezu není v rozporu s ústavním pořádkem.

XIII.

125. V prvním bodu svého návrhu vznáší Senát pochybnosti, pokud jde o čl. 2a odst. 1 (nyní čl. 2 odst. 1) a čl. 2c (nyní čl. 4) Smlouvy o fungování EU.

126. Článek 2a odst. 1 (nyní článek 2 odst. 1) zní:

1. Svěřují-li v určité oblasti Smlouvy Unii výlučnou pravomoc, může pouze Unie vytvářet a přijímat právně závazné akty a členské státy tak mohou činit pouze tehdy, jsou-li k tomu Uní zmocněny nebo provádějí-li akty Unie.

127. Článek 2c (nyní článek 4) zní:

1. Unie sdílí pravomoc s členskými státy, pokud jí Smlouvy svěřují pravomoc, která se netýká oblastí uvedených v člancích 2b a 2e.

2. Sdílená pravomoc Unie a členských států se uplatňuje v těchto hlavních oblastech:

- a) vnitřní trh;
- b) sociální politika, pokud jde o hlediska vymezená v této smlouvě;
- c) hospodářská, sociální a územní soudržnost;
- d) zemědělství a rybolov, vyjma zachování biologických mořských zdrojů;
- e) životní prostředí;
- f) ochrana spotřebitele;
- g) doprava;
- h) transevropské sítě;
- i) energetika;
- j) prostor svobody, bezpečnosti a práva;
- k) společné otázky bezpečnosti v oblasti veřejného zdraví, pokud jde o hlediska vymezená v této smlouvě.

3. Unie má pravomoc vyvíjet činnost v oblasti výzkumu, technologického rozvoje a vesmíru, zejména vymezovat a provádět programy, avšak výkon této pravomoci nesmí členskými státy bránit ve výkonu jejich pravomoci.

4. Unie má pravomoc vyvíjet činnost a provádět společnou politiku v oblasti rozvojové spolupráce a humanitární pomoci, avšak výkon této pravomoci nesmí členskými státy bránit ve výkonu jejich pravomoci.

128. V prvním bodu svého návrhu žádá Senát Ústavní soud, aby se zabýval otázkou charakteru a klasifikace pravomocí přenesených na Evropskou unii. Uvedl přitom zejména, že nové znění Smlouvy o fungování Evropské unie (dříve Smlouva o založení ES) zakládá prý klasifikaci pravomocí charakteristickou spíše pro federální státy, přičemž mj. zavádí kategorii výlučných pravomocí Unie, do níž spadají komplexní oblasti právní regulace, v nichž dle čl. 2a odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie mohou členské státy vytvářet a přijímat právně závazné akty pouze tehdy, jsou-li k tomu zmocněny nebo provádějí-li akty Unie. Navazující koncept sdílených pravomocí (článek 2c Smlouvy), které mají existovat vedle zmíněných pravomocí výlučných, otevírá podle navrhovatele prostor široké, předem prý obtížně identifikovatelné sféry unijní normotvorby, kde se implicitně, v souladu s prohlášením č. 17 připojeným ke Smlouvě, uplatňuje zásada přednosti unijního práva. Rozsah přenesení pravomocí tak může být nahlížen ve sféře sdílených pravomocí z pohledu čl. 10a Ústavy jako předem ne zcela určitelný.

129. Prezident republiky ke klasifikaci pravomocí charakteristických i podle jeho názoru spíše pro federální státy dodává mj., že z doslovného znění článku 10a Ústavy plyne, že pravomoci orgánů České republiky lze přenášet pouze na entitu existující mezi státy, nikoli vedle nich či dokonce nad nimi. Ve své argumentaci pak poukazuje na to, že Unie takovou „entitou“ není.

130. Ústavní soud – k samotnému vymezení pravomocí Evropské unie a jejich charakteru – konstatuje, že hranice přenosu pravomocí České republiky na mezinárodní organizace nebo instituce primárně upravuje čl. 10a Ústavy, který hovoří o přenosu „některých“ pravomocí; zde nelze přehlédnout jistý význam, který článku 10a určil náleží Ústavního soudu týkající se cukerných kvót (náleží sp. zn. Pl. ÚS 50/04 – viz výše). Z použití slova „některé“ pravomoci vyplývá, že na mezinárodní organizaci či instituci nemohou být přeneseny pravomoci všechny; to však neznamená automatický závěr o kompatibilitě přenosu pravomocí v případě, že by orgánům České republiky byly zachovány pravomoci alespoň některé. Význam slova „některé“ je logicky nutno vykládat s ohledem na další ustanovení ústavního pořádku, zejména však na článek 1 odst. 1 Ústavy, podle kterého je Česká republika svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát, založený na účtě k právům a svobodám člověka a občana. Ve zmíněném náleží Pl. ÚS 50/04 Ústavní soud konstatoval podmíněnost přenosu pravomocí ve dvou rovinách – formální a materiální. Formální rovina omezuje přenos pravomocí jeho slučitelností s uchováním základů státní suverenity České republiky. V tomto ohledu se formální rovina pojí s ustanovením článku 1 odst. 1 Ústavy. Materiální rovina se týká způsobu výkonu přenesených pravomocí, jenž nesmí ohrožovat samotnou podstatu materiálního právního státu; toto omezení vychází z ustanovení článku 9 odst. 2 Ústavy, podle něhož je změna podstatných náležitostí demokratického právního státu nepřípustná. Materiální hranice přenosu pravomocí jsou dokonce, jak Ústavní soud zdůraznil, mimo dispozice samotného ústavodárce. Z toho však nijak nevyplývá, že by přenos pravomocí nesměl zahrnovat „komplexní oblasti právní regulace“, ani že by organizace či instituce, na kterou se pravomoci orgánů České republiky přenášejí, nesměla tyto pravomoci vykonávat výlučně, jak se zřejmě domnívá navrhovatel. K tomu je ovšem třeba zdůraznit – mimo uvedené důvody – že v této souzené věci se však jedná o přezkum ústavnosti novelizovaného primárního práva EU, jehož referenčním kritériem nejsou toliko čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 9 odst. 2 Ústavy (byť jsou hlediskem stěžejním), nýbrž ústavní pořádek jako celek (srov. bod 88 a násl.).

131. Komplexně lze říci, že pochopitelně jen svrchovaný stát je schopen zavázat se dodržovat a také účinně vynucovat, tedy reálně garantovat, nejdůležitější ústavní pravidla a principy materiálního právního státu; zachování podstatných atributů suverenity je zde *condicio sine qua non*, předpokladem, aby zásady přirozenoprávního původu mohly být vůbec státem ochraňovány.

132. Jak ostatně ve svém návrhu správně zdůrazňuje i Senát, sama Lisabonská smlouva potvrzuje, že legislativní kompetenční kompetence, tedy oprávnění měnit základní předpisy, zůstává členským státům. S tím úzce souvisí pochybnosti Senátu a prezidenta republiky týkající se charakteru EU jako federálního státu, respektive klasifikace pravomocí, která má podle Senátu i prezidenta takový stát připomínat; tu lze stručně dovozovat, že jestliže Unie nedisponuje shora zmíněnou kompetenční kompetencí, nemůže být pokládána ani za druh federálního státu, ani za zvláštní entitu, stojící v každém ohledu a vždy nad jednotlivými státy. Unie může jednat pouze v rámci pravomocí jí výslovně svěřených členskými státy, které nesmí ani překračovat, ani si sama zakládat pravomoci nové. Samotný článek 5 odst. 2 Smlouvy o EU totiž stanoví: „Podle zásady svěřeni pravomocí jedná Unie pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách. Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náleží členským státům.“

(Toto ustanovení je navíc v podstatě přejato z existujícího článku 5 SES, přičemž je ještě více zdůrazněna omezenost unijních kompetencí; srov. první pododstavec uvedeného čl. 5: „Společenství jedná v mezích pravomocí svěřených mu touto smlouvou a cílů v ní stanovených.“)

133. Za tohoto stavu Ústavní soud – k námitce, že Lisabonská smlouva nově zavádí kategorii výlučných pravomocí Unie – dovozuje, že tato kategorie (jako taková) je známa již dnes (byť výlučné pravomoci nejsou explicitně v samostatném ustanovení vyjmenovány), a to ve výkladu práva EU soudním dvorem, i v samotné Smlouvě ES (viz citovaný čl. 5 Smlouvy o ES). Ve srovnání

s dosavadním čl. 5 Smlouvy ES jsou však nová ustanovení o pravomocích krokem k větší jasnosti a přehlednosti, což lze i z vnitrostátního ústavního hlediska nepochybně hodnotit jako přínosné. U zařazení jednotlivých kompetencí přitom ke změnám dochází; jejich rozdělení sice v řadě pravomocí vychází z dělení podle dosavadních smluv, u některých prvků se však odlišují, takže je lze v tomto směru chápat jako ustanovení nová.

134. Pokud jde o sféru tzv. sdílených pravomocí, argumentace Senátu v podstatě pomíjí čl. 2 odst. 6 Smlouvy o fungování EU (2a odst. 6), podle kterého rozsah a způsob výkonu pravomocí určují ustanovení smluv týkajících se jednotlivých oblastí. Čl. 4 odst. 2 Smlouvy o fungování EU (2c) citovaný Senátem tedy nezakládá nějakou neomezenou kompetenční klauzuli v oblasti sdílených pravomocí, ale jen deklaruje hlavní oblasti, kde se sdílené pravomoci projeví; každá jednotlivá pravomoc však musí být v každém případě specifikována v relevantní části příslušné smlouvy. Lze tedy říci, že Smlouva o EU neobsahuje sdílené pravomoci na základě čl. 4 odst. 2 Smlouvy o fungování EU, ale na základě jednotlivých zvláštních smluvních ustanovení. Pokud není nějaká pravomoc výslovně označena jako unijní, ať již výlučná nebo sdílená, zůstává plně v dispozici členského státu. O tom hovoří – jak již bylo uvedeno – již citovaný čl. 5 odst. 2 Smlouvy o EU: „Podle zásady svěření pravomocí jedná Unie pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách. Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským státům.“. Přenos pravomocí podle čl. 10a Ústavy proto není neomezený, a tento článek tedy není v tomto směru porušen. Znovu je tak třeba zdůraznit, že Evropská unie může jednat pouze v těch oblastech, ve kterých na ni byly, za předpokladů výše vymezených, na základě doktríny autolimitace suveréna (jednostranný sebeomezující akt svrchovaného státu) v souladu s konkrétním vnitrostátním právem, určité pravomoci členských států přeneseny.

135. Z ústavněprávních mezí přenosu pravomocí obsažených v článku 10a Ústavy však dále vyplývá potřeba zřetelnější ohraničenosti (a tedy i určitosti a rozpoznatelnosti) přenesených pravomocí, spolu s dostatečnou kontrolou, kterou nad přenášením pravomocí může Česká republika jako svrchovaný stát vykonávat.

136. Pokud se týká této *ohraničenosti* přenesených pravomocí, je tedy nutno si uvědomit, že článek 2c odst. 2 (nyní čl. 4) Smlouvy o fungování EU citovaný Senátem sám o sobě ještě pravomoci Unie nevymezuje. Ty jsou konkretizovány jednotlivými ustanoveními v dalších částech Smlouvy o fungování EU, včetně konkrétních rozhodovacích procedur a právních nástrojů, které mohou být při jejich realizaci použity, jak ostatně připomíná i vláda ve svém vyjádření. Ústavní soud zde tedy souhlasí s názorem vlády, že obava navrhovatele týkající se předem obtížně identifikovatelné sféry unijní normotvorby není za dané situace namístě a že (ostatně) není ani možné taxativním výčtem zakotvit jednotlivé pravomoci tak detailním způsobem, aby vždy přesně odpovídaly konkrétnímu právnímu aktu Unie, jímž jsou realizovány. Je však možné, a Lisabonská smlouva tak jednoznačně činí, stanovit přesně vymezené oblasti, v nichž může normotvorba Unie probíhat.

[Vláda ve svém vyjádření uvádí pouze část třetí Smlouvy o fungování EU (vnitřní politiky a činnosti Unie), což ovšem pomíjí kompetenční ustanovení i v jiných částech této smlouvy, např. článek 18, který je součástí druhé části Smlouvy o fungování EU a podle kterého Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem přijímat předpisy zakazující diskriminaci na základě státní příslušnosti.]

137. Článek 5 Smlouvy o EU navíc upravuje zásady pro vymezení a výkon pravomocí Evropské unie. Jejich bližší konkretizace je ovládána principem svěřených pravomocí (srov. bod 134). Výkon jiných než výlučných pravomocí Evropské unie je pak omezen principy subsidiarity a proporcionality. Podle principu subsidiarity „jedná Unie v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie“ (čl. 5 odst. 3). Princip proporcionality požaduje, aby ani obsah ani forma činnosti Unie nepřekračovaly rámec toho, co je nezbytné k dosažení cílů Smluv (čl. 5 odst. 4).

Obsah těchto zásad ještě dále konkretizuje zejména Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality, spolu s Protokolem o výkonu sdílených pravomocí. Tyto zásady, spolu s konkrétními ustanoveními Smlouvy o EU a Smlouvy o fungování EU, tedy poskytují dostatečně určitý normativní rámec pro určení rozsahu, ve kterém Česká republika své pravomoci na Evropskou unii přenesla.

138. Otázku *kontroly* přenosu pravomocí ze strany České republiky jako svrchovaného státu je třeba chápat zejména ve vztahu k ustanovením smluv vymezujících pravomoci Unie, se zvláštním ohledem na článek 5 Smlouvy o EU. Co se týče institucionálního rámce pro kontrolu výkonu pravomocí, je *zajisté základním* orgánem kontroly mezi výkonu pravomocí Evropskou unií Soudní dvůr. Vykonává ji na základě článku 263 Smlouvy o fungování EU v rámci přímé kontroly legality „legislativních aktů, aktů Rady, Komise a Evropské centrální banky, s výjimkou doporučení a stanovisek, a rovněž aktů Evropského parlamentu a Evropské rady, které mají právní účinky vůči třetím osobám. Rovněž přezkoumává legalitu aktů institucí a jiných subjektů Unie, které mají právní účinky vůči třetím osobám“. Jeho kontrolní funkce se uplatňuje i při rozhodování o předběžných otázkách (týkajících se výkladu Smluv o platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie) předkládaných soudy členských států podle článku 267 Smlouvy o fungování EU. Vedle Soudního dvora jsou navíc povinny všechny orgány Unie neustále dbát na dodržování zmíněných zásad subsidiarity a proporcionality, jak uvádí i článek 1 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality, k čemuž Protokol stanoví konkrétní postupy.

139. Ústavní soud v této souvislosti znovu konstatuje, že obecně uznává působení tohoto institucionálního rámce pro zajištění kontroly rozsahu výkonu přenesených pravomocí, ačkoliv se jeho stanovisko může v budoucnu změnit, pokud by se snad ukázalo, že je tento rámec prokazatelně nefunkční. Zde Ústavní soud odkazuje na své závěry v XI. části tohoto nálezu (bod č. 120), podle nichž může ve výjimečných případech působit jako ultima ratio a zkoumat, zda některý akt Unie nevybočil z mezí, jež Česká republika na EU podle čl. 10a Ústavy přenesla.

(V tomto ohledu by se tedy jednalo o obdobu rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ve věci „Solange II“, vztáženou ale ke kontrole pravomocí, nikoliv k úrovni ochrany základních práv a svobod.

Např. polský Ústavní Tribunal však výslovně vylučuje pravomoc Soudního dvora posuzovat meze přenesení pravomocí na EU, jelikož je to podle Tribunalu otázka výkladu vnitrostátního ústavního práva. Ačkoliv lze z pohledu dogmatiky vnitrostátního ústavního práva s takovým závěrem do jisté míry souhlasit, je otázkou, zda je nutné jej formulovat tak vyhraněně, jako učinil Tribunal.)

Německý Spolkový ústavní soud – jak již bylo uvedeno výše (bod 118) – si zase vyhradil právo konečného slova v otázce, zda některý komunitární akt překročil hranice, které dalo Společenství německé právo a které komunitární akty jsou tedy ultra vires, mimo kompetenci EU. Z perspektivy německého práva je tak teoreticky možné, že se překročení působnosti Společenství dopustí i sám Soudní dvůr (např. tím, že jeho výklad již nebude výkladem zakládacích smluv, ale bude naopak nepřipustnou normotvornou). Pokud by Spolkový ústavní soud dovodil, že tyto akty jsou ultra vires, zakládá to jejich neaplikovatelnost (nikoliv neplatnost či nulitu) v rámci Německa. Maastrichtské rozhodnutí tedy znamenalo kvalitativní posun; lze však zřejmě souhlasit s názorem, že maastrichtská doktrína Spolkového ústavního soudu (kompetenz-kompetenz) má spíše povahu potenciální výstrahy, ale nemusí být v praxi ani nikdy použita.

Samotný Soudní dvůr již také rozhodl, že v konkrétním případě evropský akt překročil pravomoci, které má EU na základě evropských smluv, zejména Smlouvy ES. Poprvé se tak stalo v roce 2000, kdy zrušil směrnici Rady o regulaci tabákové reklamy, neboť tato úprava již podle něj nebyla v rámci pravomocí, které EU má na základě přenosu pravomocí od členských států (rozsudek ze dne 5. 10. 2000, Německo v. Parlament a Rada, C-376/98, Recueil, s. I-8419).

140. Ústavní soud dále akcentuje i to, že navíc Lisabonská smlouva rozšiřuje současný rámec – kde byl dominantním orgánem Soudní dvůr ES (spolu s dalšími orgány na úrovni EU) – zapojením

parlamentů členských států do procesu kontroly výkonu pravomocí v souladu s Protokolem o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii a Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Parlamenty členských zemí tedy mohou hrát významnou roli při ochraně limitů kompetencí, jež členské státy na Unii přenesly. (Pozn.: Je otázka, zda dosud stěžejní role ústavních soudů již pak nebude natolik významná jako za úpravy předchozí.) Kontrola nad respektováním mezí přenosu pravomocí je tak společným úkolem všech zúčastněných orgánů, jak na úrovni evropské, tak i na úrovni vnitrostátní.

141. Ze všech uvedených důvodů Ústavní soud neshledal, že by čl. 2 odst. 1 (2a odst. 1) a čl. 4 odst. 2 (2c) Smlouvy o fungování EU, zpochybněné navrhovatelem v bodě prvním jeho návrhu, byly v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

XIV.

142. V druhém bodu svého návrhu vznáší Senát pochybnosti, pokud jde o čl. 308 odst. 1 (nyní čl. 352) Smlouvy o fungování EU (doložka flexibility).

143. Celý článek 308 (nyní 352) zní:

1. Ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami je nezbytná určitá činnost Unie v rámci politik vymezených Smlouvami, které však k této činnosti neposkytují nezbytné pravomoci, přijme Rada na návrh Komise jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu vhodná ustanovení. Pokud jsou dotyčná ustanovení přijímána Radou zvláštním legislativním postupem, rozhoduje rovněž jednomyslně, na návrh Komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.

2. V rámci postupu pro kontrolu zásady subsidiarity podle čl. 5 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii upozorní Komise vnitrostátní parlamenty na návrhy založené na tomto článku.

3. Opatření založená na tomto článku nesmějí harmonizovat právní předpisy členských států v případech, kdy Smlouvy tuto harmonii vylučují.

4. Tento článek nemůže sloužit jako základ pro dosažení cílů stanovených v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky a každý akt přijatý na základě tohoto článku respektuje meze stanovené v čl. 40 druhém pododstavci Smlouvy o Evropské unii.

144. V bodu druhém návrhu Senátu je tedy uvedeno, že předmětem přezkumu souladu s čl. 10a Ústavy by měla být i povaha ustanovení čl. 308 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie, podle něhož – dle Senátu – přijme Rada na návrh Komise jednomyslně opatření k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami, a to za situace, kdy je v rámci unijních politik nezbytná určitá činnost, k níž Smlouva neposkytuje nezbytné pravomoci. Na rozdíl od stávajícího znění zakládacích smluv se navržené ustanovení Smlouvy neomezuje na oblast regulace vnitřního trhu, ale údajně představuje blanketní normu. Umožňuje se tak prý přijetí opatření nad rámec unijních kompetencí, tj. mimo rozsah přenesení pravomocí podle čl. 10a Ústavy České republiky; opatření mohou být následně přijímána např. rovněž v oblasti citlivých otázek spolupráce v trestních věcech. Podle Senátu i specifická kompetenční jurisdikce Evropského soudního dvora coby konečného arbitra při případně vzniklém sporu může vyvolávat – se zřetelem na nevyjasněný vztah k ústavním soudům členských států – otázky týkající se dodržení principu právní jistoty. Senát konečně namítá, že neexistence časového omezení platnosti přijatého opatření a jeho (prý) exekutivní povaha vzbuzují pochybnosti nad relevancí účasti národních parlamentů při zvažování přijetí takového opatření.

145. Ústavní soud považuje před konkrétním posouzením dané problematiky – jelikož to s ní úzce souvisí – za vhodné předeslat, že v širším kontextu jsou pro posouzení samotné právní povahy EU podle Lisabonské smlouvy klíčová ustanovení o vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, o násled-

ných možných revizích primárního evropského práva a o možnosti vystoupení členského státu ze smluvního režimu EU. Jde opět o otázku, kdo má v dané oblasti nejvyšší, ústavní kompetenční kompetenci; pokud by totiž Unie mohla své pravomoci libovolně měnit nezávisle na signatářských zemích, porušila by Česká republika ratifikaci LS čl. 1 odst. 1 a čl. 10a Ústavy. (Dále uvedená úvaha sice souvisí s bodem prvním návrhu Senátu, leč má význam i pro bod druhý /čl. 308, resp. 352/ jeho návrhu.)

146. Pokud jde o vstup Lisabonské smlouvy v platnost, podmínka jejího jednomyslného přijetí všemi signatáři je výrazným znakem organizace mezinárodněprávní povahy, který odlišuje EU od federace nebo jiného státního útvaru. Je však nutno posoudit nejen to, jakou formou Lisabonská smlouva vstupuje v platnost, ale také to, jakým způsobem lze smlouvu v rámci primárního práva EU (ať již Smlouvu o EU, tak Smlouvu o fungování EU) změnit. Systém změny primárního práva, jak jej zakotvuje Lisabonská smlouva, je dokladem toho, že všechny jmenované mezinárodní smlouvy zůstávají takovými smlouvami i co se týče jejich vlastních revizí, a Evropská unie bude proto i po případném vstupu Lisabonské smlouvy v platnost specifickou organizací mezinárodněprávního charakteru. Ve federativním státě je totiž primárně na orgánech federace přijímat novelizaci vlastní ústavy; členské státy mnohačlenné federace, účastní-li se vůbec takové ústavní změny, nemusí s ústavní změnou souhlasit všechny, a přesto změna ústavy vstoupí v platnost. Naopak změna Smlouvy o EU a Smlouvy o fungování EU bude možná jen za souhlasu všech států Unie na mezivládní konferenci, takže role orgánů Unie by byla jen pořádková, nikoliv decizní; orgány Unie tedy nebudou rozhodovat o navrhovaných změnách, ale jen organizačně zajišťovat revizi smluv, a změny vstoupí v platnost po ratifikaci všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy (viz čl. 48 odst. 1 až 5 Smlouvy o EU). EU tedy ani po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost nezíská pravomoc k tvorbě vlastních nových kompetencí, „pány smluv“ stále zůstanou členské státy. Lisabonská smlouva navíc nově zavádí v čl. 50 Smlouvy o EU možnost vystoupení z této organizace. Může k němu dojít dohodou vystupujícího státu s Radou jako reprezentantem členských států (tedy nikoliv s Komisí jako reprezentantem zájmů samotné Unie) a nedojde-li k dohodě, ze smlouvy samotné vyplývá výpovědní lhůta pro stát vystupující. I způsob ukončení členství se jeví jako typický pro mezinárodní organizaci, nikoliv pro soudobý federativní stát, a svrchovanost členských zemí je touto možností naopak posílena. Uvedené argumenty jsou dalším důkazem toho, že Lisabonská smlouva neproměňuje výrazně charakter EU a že nezakládá možnost, aby Unie přijímala opatření nad rámec unijních kompetencí, tedy mimo rozsah přenesení pravomocí podle čl. 10a odst. 1 Ústavy.

147. S uvedeným širším vymezením právní povahy EU úzce souvisí i problematika zmiňovaná Senátem v jeho návrhu; jedná se o tzv. doložku flexibility (čl. 352 Smlouvy o fungování EU, dříve čl. 308 Smlouvy o ES) a o zjednodušený postup revize primárního unijního práva (tzv. passerelly) podle čl. 48 odst. 6 a 7 Smlouvy o EU. Pokud jde o zjednodušený postup revize primárního unijního práva, bude o něm pojednáno na jiném místě (kapitola XV., body 156 a násl. tohoto nálezu), jelikož Senát jej zařazuje jako zvláštní třetí bod svého návrhu.

148. Doložka flexibility podle Lisabonské smlouvy představuje modifikovaný současný čl. 308 Smlouvy o ES (původně čl. 235 Smlouvy o EHS). Ten umožňuje Radě přijmout jednomyslně vhodná opatření tehdy, jestliže Smlouva ES nedává Společenství určitou pravomoc, je-li však zároveň taková pravomoc uskutečňována k dosažení cílů Společenství v rámci vnitřního trhu, navrhne-li to Komise a je-li konzultován Parlament; není možné jej použít, nešlo-li by o dosažení některého z cílů společného trhu. (Pozn.: Příkladem použití této pravomoci Rady může být např. rozhodnutí Rady 87/327, kterým byl přijat program mezinárodní výměny studentů Erasmus; srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 5. 1989, Komise v. Rada, 242/87, Recueil, s. 142.) Ve srovnání s dosavadním stavem Lisabonská smlouva aplikovatelnost doložky flexibility rozšiřuje, neboť její použití je realizovatelné na některý z cílů jakékoliv politiky vymezené Smlouvami (nikoliv jen vnitřního trhu), vyjma společné zahraniční a bezpečnostní politiky (odstavec 4 citovaného článku). V tomto směru dochází k přesunu nových pravomocí na EU. Tomuto rozšíření koresponduje i posílení Evropského Parlamentu: podle čl. 352 odst. 1 Smlouvy o fungování EU je použití tohoto článku vázáno na souhlas Parlamentu (pozn.: dnes je nutná jen konzultace); navíc však získávají důležité pravomoci domácí parlamenty, které kontrolují dodržování principu subsidiarity.

149. Nelze však přisvědčit tvrzení Senátu, že by článek 352 Smlouvy o fungování EU – jak již bylo uvedeno – otevíral Unii prostor k přijetí opatření mimo rozsah přenesení pravomocí podle čl. 10a Ústavy České republiky. Možnost přijmout takové opatření je totiž omezena na cíle, které vymezuje článek 3 Smlouvy o EU (dříve čl. 2), jenž tak poskytuje i dostatečné vodítko k určení mezi přenesených pravomocí, které orgány Unie nemohou překročit. Třetí a čtvrtý odstavce dotčeného článku 352 navíc výslovně zužují pole, ve kterém se může uplatnit. Vedle toho, jak správně uvádí ve svém vyjádření vláda České republiky, Prohlášení č. 41 a 42 učiněná k dotčenému článku (připojená k Závěrečnému aktu mezivládní konference připravující LS) dále zužují možnosti využití článku 352 Smlouvy o fungování EU jako prostředku ke skrytému rozšiřování pravomocí orgánů Unie. Ačkoliv tato prohlášení nemají z právního hlediska závaznou povahu, vyjadřují přesvědčení smluvních stran – včetně vlády České republiky – co do náležité interpretace dotčeného ustanovení, kterou navíc stvrzuje i existující judikatura Soudního dvora týkající se výkladu článku 308 Smlouvy o ES. Tato prohlášení tedy mohou sloužit jako důležitá interpretační pomůcka při výkladu dotčených ustanovení.

(Prvé z uvedených prohlášení konstatuje, že odkaz na cíle Unie v čl. 352 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie se týká cílů stanovených v čl. 3 odst. 2 a 3 Smlouvy o Evropské unii a cílů v čl. 3 odst. 5 uvedené smlouvy souvisejících s vnější činností na základě části páté Smlouvy o fungování Evropské unie. Je proto vyloučeno, že by činnost založená na článku 352 Smlouvy o fungování Evropské unie sledovala pouze cíle stanovené v čl. 3 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii. V této souvislosti konference konstatuje, že v souladu s čl. 31 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii nemohou být v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky přijímány legislativní akty. Druhé z citovaných prohlášení pak zdůrazňuje, že v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie nemůže článek 352 Smlouvy o fungování Evropské unie jakožto nedílná součást institucionálního systému založeného na zásadě svěřených pravomocí sloužit jako základ pro rozšíření rozsahu pravomocí Unie nad obecný rámec vymezený ustanoveními Smluv jako celku, a zejména ustanoveními, která vymezují úkoly a činnosti Unie. Článek 352 nemůže být v žádném případě použit jako základ pro přijetí ustanovení, jejichž účinek by v podstatě znamenal změnu Smluv, aniž by se použil postup, který pro tento účel Smlouvy stanoví).

150. Ústavní soud se tedy ztotožňuje i s názorem vlády uvedeným v jejím vyjádření, že se v případě doložky flexibility nejedná o blanketní normu; aby totiž mohla Unie čl. 352 odst. 1 Smlouvy o fungování EU využít, musí být ve vztahu k navrhovanému legislativnímu aktu kumulativně splněny následující podmínky: nezbytnost k dosažení některého z cílů EU, přijetí aktu musí být v rámci politik vymezených primárním právem EU, musí dojít k jednomyslnému schválení v Radě a musí být získán souhlas Evropského parlamentu. Je zřejmé, že jde o podmínky značně striktní a omezující, které dostatečně uzavírají cestu k tomu, aby byl článek 352 odst. 1 Smlouvy o fungování EU aplikován nepřímě-řeň (zneužit).

151. Podle názoru Senátu však i specifická kompetenční jurisdikce Evropského soudního dvora může vyvolávat – za situace nevyjasněného vztahu k ústavním soudům členských států – otázky týkající se dodržení principu právní jistoty. Tu Ústavní soud konstatuje, že působení Soudního dvora je však právě, pokud jde o řešenou problematiku, poměrně přehledné. Podle stávající judikatury Soudního dvora týkající se článku 308 Smlouvy o ES (již) ze samotného znění článku vyplývá, že jeho použití jako právního základu aktu je odůvodněno pouze tehdy, pokud žádné jiné ustanovení Smlouvy nesvěřuje orgánům Společenství pravomoc nezbytnou k přijetí tohoto aktu. V takové situaci tento článek umožňuje orgánům jednat za účelem uskutečnění některého z cílů Společenství i přes neexistenci ustanovení, které by jim k tomu svěřovalo potřebnou pravomoc. K tomu, aby však orgány Společenství (pozn.: v kontextu posuzování článku 352 Smlouvy o fungování EU rozuměno orgány Unie) mohly takový právní akt přijmout, musí být jeho cíl spojen s některým z cílů, které Smlouva vytyčuje Unii (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 26. března 1987, Komise v. Rada, 45/86, Recueil, s. 1493, bod 13). Za zásadní názor k doložce flexibility je však nutno považovat posudek Soudního dvora 2/94 z 28. 3. 1996, Recueil, s. 1759, týkající se možnosti Společenství přistoupit k Evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (stanovisko cituje ještě čl. 235, který však byl totožný s dnešním čl. 308 Smlouvy o ES). Soudní dvůr nejprve zdůraznil, že čl. 235 lze využít jen při neexistenci výslovné či implicitní pravomoci; pokračoval, že tento článek byl vytvořen k vyplnění mezer

v případech, kdy neexistuje specifické ustanovení Smlouvy, které by dávalo institucím Společenství výslovné nebo implicitní pravomoci jednat, pokud jsou takové pravomoci přesto nezbytné k tomu, aby Společenství mohlo plnit své funkce se zřetelem na cíle vytyčené Smlouvou. Soud výslovně uvedl, že toto ustanovení, které je integrální částí institucionálního systému založeného na principu svěřených pravomocí, nemůže sloužit jako základ pro rozšiřování sféry pravomocí Společenství mimo obecný základ vytvořený ustanoveními Smlouvy jako celku, a zejména těmi, které definují úkoly a činnosti Společenství. V žádném případě tak nemůže být článek 235 použit jako základ pro přijetí ustanovení, jejichž důsledkem by byla v podstatě novelizace Smlouvy bez řádné procedury, která pro tento účel existuje.

152. Protože ustanovení o doložce flexibility (článek 352 odst. 1), jak je z výše uvedeného zřejmé, představuje modifikovaný současný článek 308 odst. 1, byť je jeho záběr rozšířen, lze nepochybně chápat stanoviska Soudního dvora jako potvrzení toho, že doložka flexibility nemůže sloužit jako prostředek k novelizaci Smlouvy o fungování EU. Za pomoci této doložky – a praxe orgánů EU i zmíněná judikatura Soudního dvora to potvrzují – tedy není a ani nebude možné obcházet čl. 10a Ústavy České republiky. Za tohoto stavu považuje Ústavní soud institucionální rámec kontroly výkonu přenesených pravomocí – i s ohledem na článek 352 Smlouvy o fungování EU – za dostatečný, s přihlédnutím ke všem důvodům, které jsou uvedeny shora; znovu však zdůrazňuje, že použití tohoto článku lze považovat za zcela výjimečné (srov. Soudní dvůr výše).

153. Jak již bylo zmíněno, článek 352 navíc výslovně proklamuje, že rozhodnutí v rámci doložky flexibility musí respektovat princip subsidiarity, na jehož dodržování dohlížejí domácí parlamenty. Lisabonská smlouva sama nijak prostor pro zapojení vnitrostátních parlamentů neomezuje a ponechává zcela na ústavních strukturách členských států, jakým způsobem ji zajistí. Naopak, oproti článku 308 Smlouvy o ES zdůrazňuje druhý odstavec dotčeného článku roli, kterou v procesu unijní normotvorby mají hrát vnitrostátní parlamenty, což je opět posílením pozice členských států. Proto námitka Senátu, pokud jde o neexistenci časového omezení platnosti přijatého opatření a jeho prý exekutivní povahu, nemůže podle přesvědčení Ústavního soudu pochybnosti nad účastí národních parlamentů vzbudit. Bude však na českém zákonodárci, aby v případě vstupu Lisabonské smlouvy v platnost přijal v tomto směru v souladu s ústavním pořádkem příslušnou právní úpravu (srov. též kapitola XV., bod 165–167).

154. Další námitky Senátu o přijímání opatření v oblasti citlivých otázek spolupráce v trestních věcech a o údajných nedostatečných procesních zárukách ochrany občanských práv a svobod se dotýkají spíše následné aplikační sféry a s odkazem na výše uvedené argumenty se jeví jako neopodstatněné; ostatně, navrhovatel tyto své pochybnosti ani blíže nekonkretizoval.

155. Z uvedených důvodů Ústavní soud neshledal, že by byl čl. 352 (čl. 308) Smlouvy o fungování EU v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

XV.

156. Ve třetím bodu svého návrhu Senát uvedl, že pojem pravomoci, s nímž pracuje čl. 10a Ústavy České republiky, nemá pouze materiální rozměr překrývající se s vymezením oblasti působnosti, ale také rozměr institucionální, vztahující se ke způsobu rozhodování. V této souvislosti je podle názoru Senátu zapotřebí přezkoumat soulad čl. 48 odst. 6 a 7 Smlouvy o Evropské unii s uvedeným ustanovením Ústavy České republiky (pozn.: číslování se nemění). Tyto články totiž zavádějí možnost tzv. zjednodušeného postupu pro přijímání změn primárního unijního práva prostřednictvím exekutivního aktu, kterým se mění podoba řádně ratifikovaných zakládacích smluv EU. Jednoznačně je prý v této souvislosti formulována obecná přechodová klauzule (tzv. passerelle), která – i přes formální zakotvení principu oboustranné flexibility v prohlášení č. 18 připojeném k Smlouvě – zůstává podle navrhovatele nástrojem jednosměrné změny pravomocí. Uplatnění této klauzule za účelem změny jednomyslného rozhodování na rozhodování kvalifikovanou většinou v určité oblasti či nahrazení zvláštního legislativního postupu řádným legislativním postupem dle čl. 48 odst. 7 může podle názoru

Senátu představovat změnu pravomocí ve smyslu čl. 10a Ústavy, aniž by tato změna byla doprovázena ratifikací mezinárodní smlouvy či aktivním souhlasem Parlamentu České republiky. Ztrátu práva veta přý lze přitom chápat jako přenos pravomocí na mezinárodní organizaci, která zároveň fakticky znamená omezení významu parlamentního mandátu udělovaného vládě k rozhodnutí, při jehož přijímání by po aplikaci přechodové klauzule mohl být zástupce vlády jednotlivého členského státu přehlasován.

157. Článek 48 odst. 6 zní:

Vláda každého členského státu, Evropský parlament nebo Komise mohou předložit Evropské radě návrhy na změnu všech nebo části ustanovení části třetí Smlouvy o fungování Evropské unie, která se týká vnitřních politik a činností Unie.

Evropská rada může přijmout rozhodnutí o změně všech nebo části ustanovení části třetí Smlouvy o fungování Evropské unie. Evropská rada rozhoduje jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem a Komisí a, v případě institucionálních změn v měnové oblasti, s Evropskou centrální bankou. Toto rozhodnutí vstoupí v platnost až po schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.

Rozhodnutí podle druhého pododstavce nesmí rozšířit pravomoci svěřené Unii Smlouvami.

158. Článek 48 odst. 7 zní:

Stanoví-li Smlouva o fungování Evropské unie nebo hlava V této smlouvy, že Rada rozhoduje v určité oblasti nebo v určitém případě jednomyslně, může Evropská rada přijmout rozhodnutí, které Radě umožní v této oblasti nebo v tomto případě rozhodovat kvalifikovanou většinou. Tento pododstavec se nepoužije na rozhodnutí související s vojensstvím nebo obranou.

Stanoví-li Smlouva o fungování Evropské unie, že Rada přijímá legislativní akty zvláštním legislativním postupem, může Evropská rada přijmout rozhodnutí, kterým umožní přijímat tyto akty řádným legislativním postupem.

Každá iniciativa Evropské rady na základě prvního nebo druhého pododstavce se oznámí vnitrostátním parlamentům. Vysloví-li některý vnitrostátní parlament ve lhůtě do šesti měsíců od tohoto oznámení svůj nesouhlas, rozhodnutí uvedené v prvním nebo druhém pododstavci se nepřijme. Není-li nesouhlas vysloven, může Evropská rada toto rozhodnutí přijmout.

Evropská rada rozhoduje o přijetí rozhodnutí uvedených v prvním nebo druhém pododstavci jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu, který se usnáší většinou hlasů všech svých členů.

159. Navrhovatelem zpochybňované články upravují zjednodušený postup revize primárního unijního práva. Lze připomenout, že podobný postup zná – s určitými nepříliš podstatnými odlišnostmi – již současné evropské právo (srov. čl. 137 odst. 2 a čl. 175 odst. 2 Smlouvy ES).

160. Čl. 48 odst. 6 Smlouvy o EU umožňuje zjednodušený postup přijímání změn části Smlouvy o fungování Evropské unie, zahrnující mj. vnitřní trh, volný pohyb osob a služeb, volný pohyb zboží, kapitálu a plateb, pravidla hospodářské soutěže, hospodářskou a měnovou politiku apod., který ovšem podléhá schválení členskými státy v souladu s jejich ústavami a nemůže se dotýkat přenosu nových pravomocí na Unii. Odstavec šestý třetí pododstavec napadeného článku vylučuje změny v rámci tohoto režimu, které by se dotýkaly pravomocí Unie; tím je výslovně eliminována jakákoli pochybnost ve vztahu k čl. 10a Ústavy České republiky. Změna podle čl. 48 odst. 6 uskutečněná jednomyslným rozhodnutím Evropské rady musí být schválena členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy. Klíčové z ústavněprávního hlediska – jak je zmíněno – však je, že podle doslovného znění zkoumaného článku nelze na Unii žádné další pravomoci přenášet.

161. Čl. 48 odst. 7 upravuje zjednodušený postup přijímání změn v hlasování Rady podle Smlouvy o fungování EU nebo podle hlavy páté Smlouvy o EU, a to z jednomyslného hlasování na hlasování kvalifikovanou většinou, vyjma vojenství a obrany. Pokud jde o tento odstavec, o změnách rozšiřujících unijní pravomoci nelze pojmově ani uvažovat, neboť ten se týká – jak je zjevné – jen hlasování. Změna způsobu hlasování podle čl. 48 odst. 7, vyžadující souhlas všech hlav států na Evropské radě, je přitom blokovatelná nesouhlasem jakéhokoliv z parlamentů členských států.

162. Obecně vzato, šestý a sedmý odstavec čl. 48 Smlouvy o EU se v zásadě odlišují pouze mírou autonomie, kterou ponechávají členským státům při schvalování rozhodnutí. Zatímco šestý odstavec ponechává členským státům absolutní uvážení, pokud se týká způsobu schválení rozhodnutí, sedmý odstavec jej omezuje na možnost vyjádření nesouhlasu ze strany vnitrostátního parlamentu. Rozhodnutí podle těchto článků jsou také přezkoumatelná Soudním dvorem co do jejich souladu se samotnou Smlouvou, což prokazuje, že nemají charakter novelizace Smluv, ale naopak, Smlouvy si nad těmito akty (novelizujícími formálně deklasifikované normy) podržují vyšší právní sílu.

163. Pro úplnost lze uvést, že vedle dvou passerell upravených čl. 48 odst. 6 a 7 Smlouvy o EU existuje několik speciálních ustanovení, kterými může Evropská rada jednomyslně změnit způsob hlasování z jednomyslného na většinový způsob (čl. 31 odst. 3 Smlouvy o EU, čl. 312 odst. 2 a čl. 333 Smlouvy o fungování EU), eventuálně tak může učinit jednomyslně Rada ministrů (čl. 81 odst. 3 Smlouvy o fungování EU), která přijímá opatření týkající se rodinného práva s mezinárodním prvkem, jež mohou být harmonizována na základě většinového hlasování; na rozdíl od dnešní situace (viz čl. 67 odst. 2 Smlouvy o ES) je nově zakotvena možnost národních parlamentů takovýto akt vetovat. O těchto ustanoveních platí v zásadě totéž, co bylo uvedeno u výkladu k čl. 48 odst. 6 a 7, tedy akty na jejich základě tvořené nemají formálně podobu novelizace Smluv, ale Smlouvy si nad nimi podržují vyšší právní sílu, a tyto akty tedy musí být v souladu s podmínkami, které jim Smlouvy vymezují.

164. Z uvedených důvodů Ústavní soud neshledal, že by čl. 48 odst. 6 a 7 Smlouvy o EU byly v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

165. V této souvislosti však nelze nevidět, že zatím neexistují navazující ustanovení právního řádu České republiky, která by umožnila realizaci rozhodovacích procedur stanovených v šestém a sedmém odstavci čl. 48 na vnitrostátní úrovni. Neexistence těchto procedur se sice sama o sobě otázkou ústavnosti Lisabonské smlouvy přímo nedotýká, poněvadž však Lisabonská smlouva předpokládá ingerenci vnitrostátních parlamentů, vláda jako předkladatel Lisabonské smlouvy (a ten, kdo ji na úrovni EU vyjednal) by to měla včas a dostatečně návrhem relevantních procedur na vnitrostátní úrovni reflektovat, měla by zajistit kompatibilitu Smlouvy a její provázanost s ústavním pořádkem České republiky, a to nejen s ohledem na účast Parlamentu, nýbrž i s ohledem na možnost předběžného přezkumu změny Smluv Ústavním soudem. Je totiž zřejmé, že požadavek určitosti přenesených pravomocí se vztahuje nejen k jednání orgánů EU, ale i orgánů České republiky, pokud je jejich součinnost nezbytná k přijetí rozhodnutí EU, které se přenesených pravomocí bezprostředně dotýká.

166. Za této situace je třeba jasně vymezit roli, kterou budou hrát jednotlivé komory Parlamentu, a jejich vzájemný vztah. Jde zejména o uplatňování práva veta národních parlamentů k usnesení Evropské rady (čl. 48 odst. 7); to je velmi významná kontrolní pravomoc a odpovědnost, která je jedním ze základních postulátů Lisabonské smlouvy, a to i s ohledem k dodržování principu subsidiarity. Na nejasnosti v tomto směru upozorňuje například 7. usnesení Stálé komise pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury ze 14. schůze, konané dne 27. března 2008, k návrhu stanoviska ke vztahu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství a ústavního pořádku České republiky v bodu 3.

167. Za druhé, je třeba zajistit kontrolu rozhodnutí přijatého na základě článku 48 odstavce 6, 2. pododstavce, Ústavním soudem České republiky z hlediska souladu takového rozhodnutí s ústavním pořádkem. Na rozdíl od rozhodnutí podle odstavce 7, kde se pouze mění způsob hlasování (a obsah změny tedy lze posoudit již v tomto okamžiku, kdy jsou pravomoci přenášeny), rozhodnutím podle

odstavce 6 se mění substantivní ustanovení Smluv. Je tedy nutné umožnit kontrolu této změny z hlediska ustanovení ústavního pořádku České republiky Ústavním soudem, aby byly respektovány limity přenesení pravomocí ve smyslu článku 10a Ústavy. Pouze tak lze garantovat, že přenesením pravomocí, ke kterému dochází podle článku 48 odstavce 6 již okamžikem přijetí Lisabonské smlouvy, nedává Česká republika možnost přijmout na základě tohoto ustanovení rozhodnutí, které by bylo v rozporu s ústavním pořádkem českého státu.

168. V další námitce (zahrnuté v tomtéž bodě jako čl. 48 odst. 6 a 7 Smlouvy o EU) Senát uvedl, že v případě čl. 69b odst. 1 Smlouvy o fungování EU (nyní čl. 83 odst. 1), kdy sektorová Rada rozhoduje o zařazení dalších oblastí trestné činnosti do sféry unijní regulace, prostor pro vyjádření nesouhlasu Parlamentu zcela chybí, jakkoli je v jiném případě – právě u navrženého znění obecné přechodové klauzule (čl. 48 odst. 7 Smlouvy o Evropské unii) a dílčí přechodové klauzule ve sféře justiční spolupráce v občanských věcech (čl. 65 odst. 3 Smlouvy o fungování EU) – tato možnost garantována. Senát dodal, že omezené zapojení národních parlamentů do rozhodování o změně poměrně široce definovaných pravomocí Unie je doplněno rozšířením hlasování kvalifikovanou většinou, nezřídka souvisejícího s celkovou komunitarizací dosavadního třetího pilíře evropského práva, kde souběžně s implicitním oslabením vnitrostátního parlamentního mandátu a zrušením kategorie úmluv schvalovaných Parlamentem České republiky přebírá odpovědnost za parlamentní dimenzi rozhodování Evropský parlament. Senát zpochybňuje – vzhledem k charakteru Evropské unie jakožto společenství států (nikoli spolkového státu) – zda je tento rozměr parlamentní demokracie postačující a zda nedochází k faktickému vyprázdnění čl. 15 odst. 1 Ústavy České republiky. V této souvislosti prezident republiky kritizuje ve svém vyjádření hlasování kvalifikovanou většinou ještě důrazněji, nikoliv však ve vztahu k pochybnostem o náležitém zapojení Parlamentu České republiky do rozhodování Unie, ale se zřetelem k obavám o zachování suverenity České republiky vůbec.

169. Článek 69b odst. 1 (nyní čl. 83 odst. 1) Smlouvy o fungování EU praví, že Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem stanovit formou směrnic minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů a sankcí v oblastech mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem z důvodu povahy nebo dopadu těchto trestných činů nebo kvůli zvláštní potřebě potírat ji na společném základě. Jde o tyto oblasti trestné činnosti: terorismus, obchod s lidmi a sexuální vykořisťování žen a dětí, nedovolený obchod s drogami, nedovolený obchod se zbraněmi, praní peněz, korupce, padělání platebních prostředků, trestná činnost v oblasti výpočetní techniky a organizovaná trestná činnost.

170. Senát však v zásadě polemizuje s třetím pododstavcem, podle něhož na základě vývoje trestné činnosti může Rada přijmout rozhodnutí určující další oblasti trestné činnosti, které splňují kritéria uvedená v tomto odstavci. Rozhoduje však *jednomyslně* po obdržení souhlasu Evropského parlamentu. Senát pak navíc – kromě uvedené garance – v podstatě opomenul ochranu, kterou poskytuje České republice čl. 83 odst. 3 Smlouvy o fungování EU; z něho plyne, že pokud se člen Rady domnívá, že by se návrh směrnice dotkl „základních aspektů (jeho) systému trestního soudnictví“, může požádat, aby se návrhem zabývala Evropská rada; pak se řádný legislativní postup pozastaví a pokud bylo později dosaženo konsenzu ... pozastavení řádného legislativního postupu se ukončí. Bez souhlasu České republiky tedy v podstatě není možné čl. 83 odst. 1 třetí pododstavec na náš právní řád aplikovat. Ústavní soud zde souhlasí s názorem vlády, že i v rozsahu působnosti čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU mohou vnitrostátní parlamenty naplňovat svoji předběžnou kontrolní úlohu dle příslušných ustanovení Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality a že účelem předmětného ustanovení není arbitrární rozšiřování pravomocí Unie, ale zvýšení možnosti efektivně reagovat na bezpečnostní hrozby a trestnou činnost mimořádně nebezpečnosti, což lze považovat za zcela legitimní.

171. Z uvedených důvodů Ústavní soud neshledal, že by byl čl. 83 odst. 1 (69b odst. 1) Smlouvy o fungování EU v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

172. Pokud jde o pochybnosti Senátu týkající se rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou (čl. 48 odst. 7) ve vztahu k čl. 15 odst. 1 Ústavy („Zákonodárná moc ... náleží Parlamentu“), resp. otázky suverenity státu, lze odkázat na závěry vyjádřené již výše (obecně bod 97 tohoto nálezu). Tu je namísto znovu připomenout dávnou mezinárodněprávní zásadu možného sebeomezení suveréna, jenž jediný je oprávněn zvážit samotnou míru omezení, kterému se v mezinárodním prostředí při respektování principu *pacta sunt servanda* vystaví. Shodně s vládou je tedy možné konstatovat, že při přenesení pravomocí na mezinárodní organizaci nebo instituci je jeho nevyhnutelným důsledkem skutečnost, že orgán, jehož pravomoci byly přeneseny, je v tomto rozsahu pozbývá, leč nadále však vykonává všechny ostatní pravomoci, které mu v souladu s ústavně vymezenou dělbou moci náleží. Ústavní požadavek čl. 15 odst. 1 Ústavy, že zákonodárná moc v České republice náleží Parlamentu, tedy není nijak dotčen, a ani suverenity České republiky není pod nepřijatelnou hranici snížena.

173. Lisabonskou smlouvou dochází k přesunu pravomocí na orgány, které mají svoji pravidelně kontrolovanou legitimitu, vycházející ze všeobecných voleb na území jednotlivých členských států. Navíc Lisabonská smlouva umožňuje několika způsoby zapojení vnitrostátních parlamentů (možnost přímého vyjádření nesouhlasu parlamentem, popřípadě některou z jeho komor, je jednou z forem účasti vnitrostátních parlamentů). Výslovně je vyjmenovává čl. 12 Smlouvy o EU následovně:

Vnitrostátní parlamenty aktivně přispívají k dobrému fungování Unie těmito způsoby:

a) jsou informovány orgány Unie a jsou jim postupovány návrhy legislativních aktů Unie v souladu s Protokolem o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii;

b) zajišťují, že zásada subsidiarity je dodržována, a to v souladu s postupy stanovenými v Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality;

c) v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva se podílejí na mechanismech hodnocení provádění politik Unie v této oblasti podle článku 70 Smlouvy o fungování Evropské unie a jsou zapojeny do politické kontroly činnosti Europolu a do hodnocení činnosti Eurojustu podle článků 88 a 85 uvedené smlouvy;

d) podílejí se na postupech pro přijímání změn Smluv podle článku 48 této smlouvy;

e) jsou jim oznamovány žádosti o přistoupení k Unii podle článku 49 této smlouvy;

f) podílejí se na meziparlamentní spolupráci mezi vnitrostátními parlamenty a Evropským parlamentem v souladu s Protokolem o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii.

174. Ústavní soud tedy dovozuje, že vnitrostátním parlamentům (včetně Parlamentu České republiky) je Lisabonskou smlouvou vyhrazena důležitá úloha, která ve svém důsledku posiluje roli jednotlivých členských států; zanedbatelné rovněž není zpřehlednění a vyjasnění celého systému. Je jen nutné znovu připomenout odpovědnou úlohu příslušných orgánů České republiky, zejména vlády, za přípravu a přijetí právní úpravy, která umožní plnou realizaci těchto oprávnění.

175. Z uvedených důvodů Ústavní soud neshledal, že by se rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou podle čl. 48 odst. 7 ústavně nekonformním způsobem dotýkalo čl. 15 odst. 1 Ústavy či svrchovanosti České republiky podle čl. 1 odst. 1 Ústavy.

XVI.

176. Ve čtvrtém bodě návrhu Senát konstatoval, že vedle již zmíněných klauzulí přechodových a doložky flexibility se procesní postupy stanovené Lisabonskou smlouvou dotýkají ústavního pořádku ještě v dalším ohledu. Jedná se prý o sjednávání mezinárodních smluv podle navrženého čl. 188i Smlouvy o fungování Evropské unie (nyní čl. 216). Zde se totiž – podle názoru Senátu – tituly k uzavírání mezinárodních smluv jménem EU rozšiřují. Smlouvy jsou přitom závazné pro EU i její

členské státy, přičemž jsou uzavírány rozhodnutím kvalifikovanou většinou v Radě. Česká republika se tak nemusí ke smlouvě souhlasně vyjádřit, a přesto je jí vázána; běžný ratifikační proces vůbec neprobíhá, a tím odpadá mj. možnost předběžného přezkumu souladu takovýchto smluv s ústavním pořádkem České republiky. Otázkou podle Senátu zůstává, zda se jedná o postup slučitelný s dikcí čl. 49 a čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy, a je-li zde prostor pro aplikaci těchto smluv na základě čl. 10 Ústavy.

177. Článek 216 (188I) Smlouvy o fungování EU zní:

1. Unie může uzavřít dohodu s jednou nebo více třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi, stanoví-li tak Smlouvy nebo je-li uzavření dohody buď nezbytné k dosažení cílů stanovených Smlouvami v rámci politik Unie, nebo je stanoveno právně závazným aktem Unie, nebo se může dohodnout společných pravidel či změnit jejich oblast působnosti.

2. Dohody uzavřené Unií jsou závazné pro orgány Unie i pro členské státy.

178. V uvedeném bodě tedy Senát zpochybňuje sjednávání mezinárodních smluv podle čl. 216 Smlouvy o fungování EU (dříve čl. 188I).

179. Úvodem je třeba zdůraznit, že navržený čl. 216 (188I) Smlouvy o fungování EU je reakcí na to, že Lisabonská smlouva výslovně přiznává Unii právní subjektivitu, počítaje v to i způsobilost k uzavírání mezinárodních smluv (čl. 47 Smlouvy o EU); Unie nahrazuje stávající Společenství a Evropskou unii (čl. 1 Smlouvy o EU ve znění Lisabonské smlouvy). Je namístě připomenout, že zpochybňované ustanovení je třeba číst i v souvislosti s článkem 3 odst. 2 Smlouvy o fungování EU, který Senát výslovně nezmiňuje. Ten zní takto: „Ve výlučné pravomoci Unie je rovněž uzavření mezinárodních smluv, pokud je její uzavření stanoveno legislativním aktem Unie nebo je nezbytné k tomu, aby Unie mohla vykonávat svou vnitřní pravomoc, nebo pokud její uzavření může ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost.“ (Pozn.: *Toto ustanovení zřejmě reaguje na nedávný posudek Soudního dvora – posudek 1/03 ze dne 7. února 2006, Luganská úmluva, Sb. rozh. s. I-1145 – kterým se významně rozšířily pravomoci ES uzavírat mezinárodní smlouvy ve výlučné působnosti.*)

180. Vláda ve svém vyjádření z historického hlediska správně připomněla, že se v prvních fázích vývoje Evropského hospodářského společenství vycházelo z předpokladu, že v souladu s teorií omezených pravomocí přísluší Společenstvím pravomoc uzavírat mezinárodní smlouvy pouze tehdy, jsou-li k tomu výslovně zmocněna v základacích smlouvách. S postupem času však vyšlo najevo, že normativní text základacích smluv neodpovídá skutečným potřebám Společenství a jeho členských států; bylo proto zapotřebí hledat cestu, jak zefektivnit činnost Společenství v relaci ke třetím státům a jak dosáhnout většího souladu mezi pravomocemi, jimiž disponuje Společenství dovnitř, a těmi, jimiž disponuje ve vnějších vztazích se třetími státy.

181. V současnosti přitom není pochyb, že ES mají mezinárodněprávní subjektivitu a vstoupily do stovek mezinárodních smluv. Za stávající situace evropské právo svěřuje výslovně Společenství (čl. 300 Smlouvy o ES) a implicitně také EU (čl. 24 a 38 dnešní Smlouvy o EU) pravomoc uzavírat smlouvy se třetími státy. Tyto „vnější“ smlouvy mají duální povahu, neboť jsou jednak součástí práva mezinárodního, jednak – z hlediska Unie – jsou však také součástí práva Společenství (resp. práva unijního); jeho součástí se stávají díky evropskému právnímu předpisu, v jehož příloze jsou uvedeny; co se týče práva Společenství, pravidlem bude, že budou takové mezinárodní smlouvy v příloze „nařízení“. V hierarchii pramenů práva EU mají postavení mezi právem primárním a sekundárním, tedy budou mít přednost před právem sekundárním, nikoliv však již před primárním právem.

182. Ústavní soud má za to, že hlavní argumenty Senátu v zásadě spočívají na ne zcela přesném pochopení stávající mezinárodněprávní subjektivity ES a EU, právního postavení mezinárodních smluv uzavíraných v rámci pravomoci Unie a přenosu samotných pravomocí jednotlivých států na EU. Protože mezinárodní smlouvy v rámci pravomoci Unie budou uzavírány na základě čl. 216 násl. Smlouvy o fungování EU (ve znění Lisabonské smlouvy), resp. v současnosti jsou uzavírány na základě čl. 300 Smlouvy o ES, nelze uvažovat o konfliktu s čl. 49 a čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky nebo s čl. 10 Ústavy, jak soudí Senát; uvedená ustanovení českého ústavního pořádku totiž

na sjednávání takovýchto Unii uzavíraných smluv ani na jejich aplikaci v českém ústavním pořádku nedopadají. (To je zřejmé i z argumentace v následujícím odstavci tohoto nálezu.) Tento závěr se netýká pouze tzv. smíšených smluv, kde jde o kombinaci pravomocí Unie a členských států (typicky smlouva, která obsahuje jak věci v oblasti pravomoci Unie, tak věci v oblasti pravomoci členských států); ty se však uzavírají jednak režimem stanoveným Smlouvou o fungování EU, jednak režimem předpokládaným členskými státy a v České republice tedy vyvolávají ratifikační proces v souladu s Ústavou.

183. V této souvislosti lze ještě dodat, že čl. 216 nelze vykládat jako kompetenční normu, která by extendovala pravomoci Unie; naopak článek 216 konstatuje jen to, že Unie v rámci svých pravomocí prostě uzavírá mezinárodní smlouvy. Pravomoci přitom nejsou definovány tímto čl. 216, ale konkrétními ustanoveními zejména samotné Smlouvy o fungování EU. Nejedná se tedy o výraznou změnu proti dosavadnímu právnímu stavu; jediný podstatnější rozdíl je ten, že Unie získává možnost uzavírat mezinárodní smlouvy i v oblasti tzv. druhého a třetího pilíře, zavedených Maastrichtskou smlouvou.

(Ale i k tomu již v zásadě docházelo, neboť stávající Smlouva o EU to implicitně předpokládá v čl. 24 a 38. Lze tak sdílet názor expertního posudku Sněmovny lordů, podle něhož výslovné udělení právní subjektivity Unii a čl. 216 s tím spojený má spíše deklaratorní než normativní charakter. Srov. House of Lords: The Treaty of Lisbon: an impact assesment. Volume I, Report. 13. březen 2008. str. 30 násl., přístupné na <http://www.parliament.the-stationery-office.com/>. Na druhou stranu je však možné připustit, že vzhledem k výše citovanému posudku Soudního dvora 1/03 je již jasné, že navenek může EU vykonávat více pravomocí, než které jí náleží dovnitř; v podrobnostech např. Bríza, P.: Evropský soudní dvůr: Posudek k nové Luganské úmluvě značně posiluje vnější pravomoci Společenství, Právní rozhledy č. 10/2006, 385–390, s. 389. V tomto směru by se – v případě rigoróznějšího přezkumu – jednalo o zvážení kritéria ohraničenosti pravomocí přenesených na EU v oblasti vnějších vztahů a kontroly jejich výkonu.)

184. Evropská unie tedy může přenesené pravomoci vykonávat jak dovnitř, tak i navenek; samotná dikce ustanovení článků 49 anebo 63 Ústavy, kterých se Senát dovolává, nevytváří nepřekonatelnou překážku přenosu pravomocí v oblasti uzavírání mezinárodních smluv. Ani mezinárodněprávní subjektivita ani rozšířená možnost uzavírat mezinárodní smlouvy netvoří z Unie nějaký nový, zvláštní subjekt, nadaný nepřiměřenými kompetencemi na úkor členských států; právní subjektivitou i právem uzavírat mezinárodní smlouvy ostatně disponují i mnohem méně významné mezinárodní organizace, ať již kooperačního či integračního typu. Hranice přenosu pravomocí v této oblasti stanoví limity, které již Ústavní soud několikrát určil výše; jde o zachování stěžejních atributů státní suverenity, která není ani za daného právního stavu, ani po případném vstupu Lisabonské smlouvy v platnost ve své podstatě dotčena, pochopitelně za předpokladu, že příslušné orgány EU budou odpovědně dodržovat rámec touto smlouvou vymezený a nebudou své kompetence překračovat; to je však otázka až následné aplikace Lisabonské smlouvy v praxi. Jak si povšimla i vláda, Lisabonská smlouva v tomto směru do značné míry upřesňuje a kodifikuje to, co bylo jako výsledek dlouhodobého vývoje již dříve rozvinuto a ustáleno v judikatuře Evropského soudního dvora; jako každá kodifikace, i tato má přitom přispět k vyšší právní jistotě adresátů právních norem, tedy nejen orgánů EU, ale i jednotlivých členských států. To je třeba hodnotit kladně i z vnitrostátního hlediska, konkrétně se zřetelem na zásady obsažené zejména v čl. 1 odst. 1 Ústavy.

185. Z uvedených důvodů Ústavní soud neshledal, že by byl čl. 216 (188I) Smlouvy o fungování EU v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

186. Na druhé straně je však třeba zdůraznit, že citovaný článek 216 je pro svou vágnost na hranici slučitelnosti s nároky na normativní vyjádření právního textu, které plynou z principů demokratického právního státu. Sám Ústavní soud – zabývá se na jiném místě obsahem přenosu pravomocí ve smyslu čl. 10a Ústavy – dovodil, že tento přenos musí být ohraničený, rozpoznatelný a dostatečně určitý. Právě „určitelnost“ přenosu pravomocí na mezinárodní organizaci je v článku 216 Smlouvy o fungování EU dosti problematická; již na první pohled je patrné, že jeho formulace (... „nebo“ ...

„bud“ ... „nebo“ ... „nebo“ ... „či“ ...) jsou „kaučukové“, vágní a nesnadno předvídatelné. V tomto směru se lze pro porovnání zmínit např. o obecně známé ustálené judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, která – pokud se týká pojmu „zákon“ – vyžaduje, aby byl dostupný, přesný a s předvídatelnými následky. I když si Ústavní soud uvědomuje, že požadavky na přesnost mezinárodní smlouvy nelze (patrně) vykládat tak striktně, jako je tomu u zákona, přesto dovozuje, že základní prvky přesnosti, určitosti a předvídatelnosti právní úpravy musí splňovat i mezinárodní smlouva. To je však u článku 216 Smlouvy o fungování EU dosti sporné; nicméně to nezachází tak daleko, že by Ústavní soud mohl a měl vyslovit – toliko pro výše uvedené normativní vyjádření daného textu – že je citovaný článek 216 v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

XVII.

187. V pátém bodě návrhu se Senát zabýval problematikou Listiny základních práv Evropské unie. Uvedl, že posílení pravomocí orgánů Evropské unie, které reprezentují supranacionální úroveň rozhodování, je doprovázeno zavedením jednotné právní subjektivity Evropské unie, a její fungování tak získává ve sféře dosavadního druhého i třetího pilíře, v oblastech primárně politické spolupráce, zcela nový legislativní rámec. V takovém rámci (zásadně prý odbourávajícím ve sféře dosavadního třetího pilíře zásadu jednomyslného rozhodování) může ovšem častěji než doposud docházet ke kolizím s vnitrostátními standardy ochrany základních práv. Ačkoli má Evropská unie dle navrženého čl. 6 odst. 2 Smlouvy o EU přistoupit k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, konstatuje zároveň též článek v odstavci 1, že „Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku, jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy.“. Tento nepřímý odkaz na Listinu základních práv Evropské unie (dále též jen „Listina“) může – podle názoru Senátu – vyvolávat nejasnosti ohledně jejího statusu, stejně jako skutečnost, že Listina obsahuje nejen přímo vymahatelná práva, ale také principy či aspirace bez jasné systematiky uspořádání. Za situace, kdy Unie nedisponuje a ani nemůže disponovat specializovaným tělesem, tedy soudem řešícím „ústavní stížnosti“, který by ustanovení Listiny v konkrétních případech porušení občanských práv vykládal, není prý její úloha zřejmá. Senát si není jist, zda Listina představuje ochranu práv občanů nebo spíše interpretační nástroj, v jehož zorném úhlu jsou vykládány pravomoci unijních orgánů nebo prohlubován výklad cílů, jež Unie sleduje, zda je posilována či naopak oslabována autorita vnitrostátních institucí, které vykládají národní katalogy lidských práv vždy v souvislosti se svěbytnou tradicí politických národů Evropy, jaké procesní důsledky (prodloužení či naopak zrychlení vymahatelnosti práva) má tento krok ve vztahu k jurisdikci Evropského soudu pro lidská práva a zda v důsledku této skutečnosti může být posilován či nivelizován standard vnitrostátní ochrany lidských práv zakotvený v Listině základních práv a svobod. V dané souvislosti prezident republiky ve svém vyjádření mj. uvedl, že podle jeho názoru má Listina práv EU smysl pouze tehdy, pokud se Unie sama cítí být státem *sui generis*, resp. vznikajícím státem federálního typu, který je pak mezinárodním právem sám zavázán dodržovat a chránit lidská práva.

188. Senát tedy v podstatě zpochybňuje samotnou existenci a charakter Listiny základních práv Unie, jakož i problematiku, která s tímto tématem blíže souvisí.

189. Článek 6 Smlouvy o Evropské unii stanoví:

1. Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku, jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy.

Listina nijak nerozšiřuje pravomoci Unie vymezené ve Smlouvách.

Práva, svobody a zásady obsažené v Listině se vykládají v souladu s obecnými ustanoveními v hlavě VII Listiny, jimiž se řídí její výklad a použití, a s náležitým přihlédnutím k vysvětlením zmíněným v Listině, jež uvádějí zdroje těchto ustanovení.

2. Unie přistoupí k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Přistoupení k této smlouvě se nedotkne pravomocí Unie vymezených Smlouvami.

3. Základní práva, která jsou zaručena Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, tvoří obecné zásady práva Unie.

190. Úvodem je namístě konstatovat, že účelem zakotvení ochrany lidských práv na evropské úrovni byla zejména snaha o kvalitnější ochranu jednotlivců ve vztahu k činnosti evropských institucí, která by měla být jednotná, přehlednější a ne výrazně se lišící podle jednotlivých národních ústav. Je třeba zdůraznit, že vznikající Listina byla již na základě svého zadání koncipována nikoliv jako zcela nový dokument, ale spíše jako text podrobněji kodifikující a upřesňující do značné míry již existující právní stav. Odkaz na v současné době nezávaznou Listinu základních práv Evropské unie ze dne 7. 12. 2000 /ve znění upraveném dne 12. 12. 2007/ (čl. 6 odst. 1 Smlouvy o EU ve znění čl. 1 bodu 8 Lisabonské smlouvy) není tedy věc natolik revoluční, jak by se snad mohlo při prvotním zkoumání zdát. Tento katalog lidských práv je zařazen do primárního evropského práva (zmiňovaný čl. 6 odst. 1); Listina přitom není přímo součástí textu zakládacích smluv, ale je na rovinu primárního práva – jak již uvedeno shora – povyšována odkazem. Na tom není nic zvláštního a již vůbec ne nesouladného s ústavním pořádkem České republiky; jde o možnou, i ve vnitrostátním právu užívanou legislativní metodu, a pochybnosti v tomto směru nejsou tedy namístě (srov. článek 112 odst. 1 Ústavy České republiky).

191. Co se tedy týče samotného (budoucího) statusu Listiny, je z výše uvedeného textu zřejmé, že formulaci obsaženou v článku 6 odst. 1 Smlouvy o EU, tedy že Listina má stejnou právní sílu jako Smlouvy, je nepochybně třeba vykládat tak, že je Listina jejich nedílnou součástí. Listina – v případě vstupu Lisabonské smlouvy v platnost – by v první řadě zavazovala unijní orgány a teprve zprostředkovaně, při aplikaci unijního práva, až již přímé či nepřímé, též orgány české. Ustanovení Listiny jsou při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členským státům, ovšem výhradně jen tehdy, pokud uplatňují právo Unie (čl. 51 odst. 1 Listiny). Tento princip odpovídá i současné judikatuře a aplikaci nepsaných lidskoprávních zásad Soudním dvorem; státy jsou vázány tímto evropským standardem lidských práv tehdy, je-li aplikováno komunitární právo (srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 4. 2000, Karlsson a další, C-292/97, Recueil, s. I-2737, odst. 37, podle něhož požadavky vyplývající z ochrany základních práv v rámci komunitárního právního řádu jsou závazné také pro členské státy, jestliže implementují komunitární pravidla). Z předešlého principu tak logicky plyne, že Listina nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie (čl. 51 odst. 2 Listiny, čl. 6 odst. 1 Smlouvy o EU). Tomu odpovídá i recentní judikatura; např. v tzv. „případu Rudé hvězdy“ (usnesení Soudního dvora ze dne 6. 10. 2005, Vajnai, C-328/04, Sb. rozh. s. I-8577), kde šlo o předběžnou otázku, zda je v rozporu s evropskými nepsanými lidskoprávními principy zákaz komunistických symbolů, podpořený v Maďarsku trestními sankcemi, byla tato otázka posouzena jako zjevně nepřipustná, a to nikoliv proto, že by dnešní právo EU neznalo svobodu projevu, ale proto, že v dané oblasti komunitární právo nijak nepůsobí, a je tedy plně na Maďarsku, aby upravilo zákaz těch symbolů, které jsou pro Maďarsko nepřijatelné. Obdobně srov. rozsudek ze dne 29. 5. 1997, Kremzow, C-299/95, Recueil, s. I-2629, kde se obviněný z vraždy pokoušel dovolávat komunitární úroveň ochrany lidských práv a argumentoval tím, že se případný trest dotkne jeho „komunitární“ svobody pohybu. Soudní dvůr tuto argumentaci k předběžné otázce rakouského soudu rovněž odmítl, neboť evropské právo nebylo na danou věc nijak aplikovatelné. Na nepřipustnosti takových předběžných otázek se nic nezmění ani po eventuálním vstupu Listiny v platnost, neboť její čl. 11 není pro obdobné případy aplikovatelný.

192. V této souvislosti lze toliko připomenout, že v současné době, za neexistence psaného (závazného) katalogu lidských práv v rámci EU, je to Soudní dvůr, který aplikuje (chrání) na unijní úrovni lidská práva vytvořená, resp. uznávaná tímto soudem v podobě nepsaných společných ústavních principů členských států, tedy s ohledem na domácí ústavní systémy a na systém ochrany lidských práv koncipovaný Evropským soudem pro lidská práva. *Pozn.: Na Listinu odkazuje i sám Soud-*

ní dvůr – srov. např. rozsudek ze dne 27. června 2006, Parlament v. Rada, C-540/03, Sb. rozh. s. I-5769, bod 38; rozsudek ze dne 3. května 2007, Advocaten voor de Wereld, C-303/05, Sb. rozh. s. I-3633, bod 46, a další.

193. Listina samotná obsahuje katalog základních práv a svobod (soustředěný do hlavy první až šesté) a obecná ustanovení upravující její výklad a aplikaci (hlava sedmá). Standard ochrany lidských práv a základních svobod v Evropské unii je třeba vedle Listiny EU posuzovat i s ohledem na další související ustanovení evropského práva. Článek 6 odst. 2 Smlouvy o EU stanoví, že Unie přistoupí k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Podle třetího odstavce téhož článku pak základní práva, která jsou zaručena Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a jež vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, tvoří obecné zásady práva Unie. Tento druhý odstavec má význam především s ohledem na formální stránku standardu ochrany. Materiálně jsou totiž základní práva zaručena Úmluvou v systému unijní ochrany obsažena jednak prostřednictvím jejich prohlášení za obecné zásady práva Unie, jednak jejich rolí v judikatuře Soudního dvora. V důsledku přistoupení k Úmluvě se orgány Unie – včetně Soudního dvora – stanou subjektem kontroly ze strany Evropského soudu pro lidská práva. Z pohledu standardu ochrany založeného na ústavním pořádku České republiky lze konstatovat, že zapojení Evropského soudu pro lidská práva do institucionálního rámce ochrany lidských práv a základních svobod v Evropské unii je krokem, který vzájemnou konformitu posuzovaných systémů jen posiluje.

194. Třetí odstavec článku šestého se pak týká materiální složky standardu ochrany lidských práv a základních svobod. I v tomto ohledu je možné v rámci abstraktního přezkumu konstatovat, že toto ustanovení reflektuje požadavky standardu vnitrostátního, jelikož oba vycházejí ze stejného hodnotového rámce. Tato skutečnost je posílena i samotnou Listinou základních práv EU, jejíž článek 52 odst. 3 a 4 stanoví, že „Pokud tato listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá uvedená úmluva. Toto ustanovení přitom nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu. Pokud tato listina uznává základní práva, která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, musí být tato práva vykládána v souladu s těmito tradicemi.“ V úvahu je třeba vzít i článek 53 Listiny základních práv EU, podle kterého „Žádné ustanovení této listiny nesmí být vykládáno jako omezení nebo narušení lidských práv a základních svobod, které v oblasti své působnosti uznávají právo Unie, mezinárodní právo a mezinárodní smlouvy, jejichž stranou je Unie nebo všechny členské státy, včetně Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a ústavy členských států.“ Lze toliko poznamenat, že tento princip je klíčový, pokud jde o omezení dosahu práva EU, a tedy i omezení přenosu svrchovanosti státu na EU.

195. Jestliže tedy Listina – jak již bylo uvedeno – uznává základní práva, která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, musí být tato práva vykládána v souladu s těmito tradicemi (čl. 52 odst. 4). Zde dochází k jisté změně oproti dosavadnímu stavu, která reflektuje skutečnost, že je nově zaveden psaný (závazný) katalog lidských práv. Zatímco dnes jsou ústavní tradice společné členským státům materiálním zdrojem nepsaných lidských práv, po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost bude tímto zdrojem text Listiny samotný a ústavní tradice dostanou charakter pomocného interpretačního zdroje, ve smyslu obligatorní komparativní metody výkladu.

196. Pokud jde o možnost rozporu mezi standardem ochrany lidských práv a základních svobod, zajištěným ústavním pořádkem České republiky a standardem zajišťovaným v rámci Evropské unie, je namístě připomenout, že ochrana základních práv a svobod náleží do oblasti tzv. materiálního ohniska Ústavy, které je mimo dispozici ústavodárce (srov. Pl. ÚS 50/04). Jestliže by byl z tohoto pohledu standard ochrany zajišťovaný v rámci Evropské unie nevyhovující, orgány České republiky by se musely opět ujmout předaných pravomocí, aby jeho respektování zajistily (srov. výše již zmiňovaný náleze ve věci cukerných kvót, sp. zn. Pl. ÚS 50/04).

197. V abstraktní rovině lze však jen těžko posuzovat vzájemný soulad jednotlivých práv a svobod zajištěných v rámci posuzovaných systémů, pokud nejsou tato práva formulována naprosto jednoznačně a podrobně. Pouze v tomto případě by bylo možné identifikovat jejich případný nesoulad

a možnosti jeho řešení. Žádné takové ustanovení však v Listině EU zjevně není obsaženo a žádné pochyby v tomto směru ostatně nevyjadřuje ani Senát jako navrhovatel. Naopak, obsah katalogu lidských práv vyjádřený v Listině EU je plně srovnatelný s obsahem chráněným v České republice již na základě vnitrostátní Listiny základních práv a svobod, jakož i Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V tomto ohledu je možné konstatovat soulad Listiny EU nejen s materiálním ohniskem Ústavy, ale i se všemi ustanoveními ústavního pořádku. Ostatně, většina práv a svobod zajišťovaných soudobými systémy ochrany je podle převažujících teoretických koncepcí (k tomu srov. např. Alexy, R.: *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford University Press 2002; srovnání německé, evropské a americké metodologie nabízí např. Kumm, M.: *Constitutional Rights as Principles: On the Structure and Domain of Constitutional Justice*, 2 *International Journal of Constitutional Law* 574, 2004) i jejich praktické aplikace nejvýznamnějšími ústavními soudy otevřena vzájemnému poměřování na základě analýzy proporcionality zásahu do jednoho garantovaného práva ve prospěch práva jiného. Klíčová je v tomto směru nikoliv pouze formulace dotčeného práva, ale daleko spíše institucionální systém, který zajišťuje jeho ochranu. V tomto směru lze připomenout i nálezy Ústavního soudu ve věci lékové vyhlášky (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 36/05, vyhlášen pod č. 57/2007 Sb.), kde Ústavní soud výslovně mj. uvedl, že to, jak Evropský soudní dvůr vykládá principy odpovídající základním právům a svobodám, nemůže zůstat bez odezvy při výkladu vnitrostátního práva a jeho souladu s ústavně zaručenými právy. Obdobně se v nedávné době vyjádřil i Evropský soud pro lidská práva v případě *Bosphorus* (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi* proti Irsku č. 45036/98 ze dne 30. června 2005). Z těchto důvodů lze za současného stavu považovat evropské institucionální zajištění standardu ochrany lidských práv a základních svobod za kompatibilní se standardem zajišťovaným na základě ústavního pořádku České republiky. Lze ostatně souhlasit s názorem vlády, že ani po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost nebude vztah mezi Evropským soudním dvorem a ústavními soudy členských států nějak zásadně hierarchizován; měl by nadále probíhat jako dialog rovnocenných partnerů, kteří se budou ve své činnosti respektovat a doplňovat, nikoli si vzájemně konkurovat.

198. Ústavní soud v této souvislosti konstatuje, že vůdčím principem v oblasti lidských práv a základních svobod je co nejúčinnější ochrana jednotlivce, spojená s jejich jednoznačnou vymahatelností přímo na základě lidskoprávních katalogů, obvykle bez zprostředkování dalšími právními texty nižší právní síly. V současné demokratické Evropě bylo dosaženo v obdobích po druhé světové válce a po pádu totalitních režimů počátkem devadesátých let minulého století mimořádné úrovně v ochraně lidských práv; Listina práv EU tento systém nijak neproblematizuje, ale naopak – v oblasti své působnosti – vhodně rozšiřuje, a jednotlivce, v jehož prospěch je celá struktura budována, z ní může jen profitovat. Možné budoucí potenciální konflikty a spory o interpretaci, které se mohou vyskytnout v kterékoli oblasti lidské činnosti, nejsou z tohoto hlediska zásadní; podstatný je celkový účel, založený na nadčasových hodnotách, které jsou stejné nebo obdobné povahy, ať jsou již garantované na úrovni vnitrostátní, evropské nebo mezinárodní.

199. Na tomto místě je ještě relevantní poznamenat, že Listina v článku 51 výslovně stanoví, že nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie, ani nevytváří žádnou novou pravomoc či úkol pro Unii, ani nemění pravomoc a úkoly stanovené ve Smlouvách. Její ustanovení jsou určena (při dodržení zásady subsidiarity) orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie. Respektují proto práva, dodržují zásady a podporují jejich uplatňování v souladu se svými pravomocemi, při zachování mezí pravomocí, které jsou Unii svěřeny ve Smlouvách. V této souvislosti Ústavní soud poznamenává, že na oblasti, kde orgány České republiky nepřenesly své pravomoci na Evropskou unii, tedy Listina EU bezprostředně nedopadá a standard ochrany založený na ústavním pořádku České republiky je plně autonomní a v tomto směru nezávislý na standardu unijním.

200. K dalším námitkám Senátu nezbyvá než poznamenat, že není úkolem Ústavního soudu hodnotit Listinu z hlediska jiných kritérií než těch, která byla vymezena výše; není tedy možné vyjadřovat se k vhodnosti zakotvení některých práv a svobod (které Senát označuje za „principy či aspirace“, aniž by blíže konkretizoval příslušné ustanovení Listiny EU) či zabývat se jejich prý ne zcela jasným systematickým uspořádáním. Obdobně lze reagovat na vyjádření prezidenta republiky, podle

kterého má Listina práv EU smysl pouze tehdy, pokud se Unie sama cítí být vznikajícím státem federálního typu, který pak je mezinárodním právem zavázán dodržovat a chránit lidská práva. K otázce federálního charakteru Evropské unie se již Ústavní soud vyjádřil v jiných bodech tohoto nálezu; zbývá jen doplnit, že není nic neobvyklého na tom, že existují i jiné mezinárodní organizace s vlastními katalogy základních práv a svobod. Z nich nejprominentnější je ta, na kterou dokonce sám prezident poukazuje; to je Rada Evropy se svojí Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, která z ní však nepochybně stát federálního typu *sui generis* nečiní.

201. Senát rovněž nastoluje otázku, zda Listina představuje ochranu práv občanů nebo spíše interpretační nástroj, v jehož zorném úhlu jsou vykládány pravomoci orgánů či prohlubován výklad cílů, jež Unie sleduje. Zde Ústavní soud souhlasí s názorem obsaženým ve vyjádření vlády, podle kterého je zřejmé, že se tyto funkce vzájemně nevylučují; Listina EU má paralelně plnit obě uvedené funkce, tedy chránit jednotlivce a stanovit meze výkonu pravomoci orgánů EU, popřípadě orgánů členského státu při aplikaci práva EU.

202. Senát konečně uvažuje o tom, zda existence Listiny znamená posílení či „nívelizaci“ standardu vnitrostátní ochrany lidských práv podle Listiny základních práv a svobod. Taková obava však není namístě. Ústavní soudy totiž tradičně zastávají v otázce konfliktů různých pramenů základních lidských práv a svobod přístup pragmatický vycházející ze smyslu a účelu toho kterého právního institutu, kterým je v oblasti lidských práv zejména ochrana jednotlivce vůči protiústavním zásahům státní moci. V případě kolize pramenů upravujících práva a svobody jednotlivců proto postupují podle toho z nich, který přiznává jednotlivci vyšší standard ochrany.

203. V této souvislosti považuje Ústavní soud za případné připomenout, že většina moderních ústav evropských demokratických států vychází více méně z přirozenoprávní teorie, a uznávají proto, že stát není oprávněn již přiznaná práva jednostranně odejmout (srov. též bod 115). Zde Ústavní soud pouze doplňuje, že stát ani není poskytovatelem (dárce) práv přirozenoprávního původu, který by snad tato práva „přiznával“, ta má každý jednotlivec bez ohledu na akt státu, jenž se může pouze přihlásit k jejich dodržování a garanci; tím však získává nejdůležitější kvalitu demokratického právního a ústavního státu, jenž se sklání před hodnotami, které jsou nezadatelné, nezcizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné.

204. Ze všech výše uvedených důvodů Ústavní soud neshledal, že by inkorporace Listiny základních práv EU do oblasti evropského primárního práva jakkoli zpochybňovala či problematizovala standard vnitrostátní ochrany lidských práv a byla tím v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

XVIII.

205. V šestém bodě návrhu Senát uvedl, že v neposlední řadě jsou vymezení statusu Listiny a možnosti jejího výkladu potřebné i k uchopení nově formulovaného čl. 1a Smlouvy o EU, kterým dochází k rozšíření hodnot, na nichž je Unie založena, a zároveň k začlenění standardů evropského společenského modelu („ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřípustností diskriminace, tolerance, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů“). Otázka interpretace tohoto ustanovení vynikne podle Senátu tím spíše, že závažné porušení zmíněných hodnot může vést k pozastavení práv vyplývajících pro daný členský stát ze Smlouvy. Již pouhý návrh podaný 1/3 členských zemí, Evropským parlamentem či Evropskou komisí proti některému členskému státu by prý totiž mohl vytvořit politický tlak vedoucí k změnám vnitrostátního právního řádu. Proto Senát dává ke zvážení, zda je formulace tohoto ustanovení v souladu se základní charakteristikou České republiky obsaženou v čl. 1 odst. 1 a také s čl. 2 odst. 1 Ústavy (princip suverenity lidu).

206. Článek 1a (nyní článek 2) Smlouvy o EU zní:

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.

207. Článek 7, jehož se Senát obsahově, byť ne výslovně dovolává, zní:

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 zastupců 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 změni nebo zruší opatření přijatá podle odstavce 3, jestliže se změni 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.

208. Ústavní soud konstatuje, že uvedené hodnoty jsou v zásadním souladu s hodnotami, na kterých je vybudováno samotné materiální ohnisko ústavního pořádku České republiky; jedná se ve své podstatě o nejdůležitější pravidla a principy vesměs přirozenoprávního původu, jejichž ochrana je nejvlastnějším úkolem státu, který se zavázal být státem demokratickým a právním. Již v preambulích Listiny základních práv a svobod a Ústavy vyjádřil ústavodárce bezvýhradnou vázanost těmito hodnotami, na nichž stojí náš konstitucionalismus; mj. uznal neporušitelnost přirozených práv člověka, navazuje na obecně sdílené hodnoty lidství a odhodlání chránit a rozvíjet Českou republiku v duchu nedotknutelných hodnot lidské důstojnosti a svobody, spolu s vůlí, aby se zařadila mezi státy, které tyto hodnoty ctí, a to výslovně jako součást rodiny evropských a světových demokracií. Z hlediska samotného textu Ústavy a Listiny základních práv a svobod jsou v tomto smyslu klíčové čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 1 Listiny základních práv a svobod, z nichž vyplývá, že Česká republika je svrchovaný demokratický právní stát založený na úctě k nezadatelným, nezcižitelným nepromlčitelným a nezrušitelným právům a svobodám člověka, svobodného a rovného v důstojnosti a právech. Práva a svobody menšin obecně i z národnostního či etnického hlediska jsou předmětem čl. 6 Ústavy (kde je stanovena povinnost dbát jejich ochrany), jakož i hlavy třetí Listiny základních práv a svobod. Zákaz diskriminace je zaručen zejména v čl. 3 Listiny základních práv a svobod, princip pluralitní demokracie v jejím čl. 2 odst. 1, zásada solidarity především v pasáži o hospodářských a sociálních právech Listiny základních práv a svobod; sám politický systém je podle čl. 5 Ústavy založen na volné soutěži politických stran, odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů a respektujících základní demokratické principy. Pro úplnost lze připomenout, že téměř stejné ustanovení jako nově formulovaný čl. 2 Smlouvy o EU existuje již ve stávajícím čl. 7 Smlouvy o EU, který odkazuje na zásady obsažené v čl. 6 odst. 1 uvedené smlouvy, podle nichž je Unie založena na zásadách svobody, demokra-

cie, dodržování lidských práv, základních svobod a právního státu, zásadách, které jsou společné členským státům. To je jen dalším důkazem toho, že tyto hodnoty mají pro EU již delší dobu konstitutivní charakter.

209. Podle přesvědčení Ústavního soudu je tedy naprosto zřejmé, že Lisabonská smlouva je v tomto směru v souladu s nedotknutelnými principy chráněnými českým ústavním pořádkem a že evropské právo je založeno na základních lidských i demokratických hodnotách, společných a sdílených všemi státy EU. V této souvislosti je namístě připomenout, že počínaje 1. květnem 2004, tedy po nabytí platnosti Smlouvy o přistoupení České republiky k EU, získal nový význam i čl. 1 odst. 2 Ústavy ve vztahu k dodržování povinností, které pro Českou republiku vyplývají z jejího členství v EU. Pokud tedy Senát naznačuje možnost využití režimu Lisabonské smlouvy v případě, že by Česká republika závažným způsobem porušila hodnoty vymezené článkem 2 Smlouvy o EU, nezbyvá než konstatovat, že takové porušení by muselo současně znamenat i porušení těch hodnot, na kterých spočívá samotná materiálně chápáná ústavnost České republiky; té by prvotně sám Ústavní soud, jakož i vnitrostátní obecné soudy v mezích své jurisdikce, musely poskytnout maximální možnou ochranu. Je třeba též vidět, že pojem „lid“ jako zdroj veškeré státní moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy) nelze zaměňovat se svrchovaností České republiky jako státu, o které hovoří článek 1 odst. 1 Ústavy, jehož se však navrhovatel zejména dovolává. Suverenita státu není v moderním demokratickém právním státě účelem sama o sobě, tedy izolovaně, nýbrž je prostředkem k naplňování shora uvedených základních hodnot, na kterých konstrukce ústavního právního státu stojí. Lze proto souhlasit s vládou České republiky, podle které možnost pozastavení práv, které pro členský stát vyplývají ze Smluv, nemůže znamenat narušení základní charakteristiky České republiky jako svrchovaného, jednotného a demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, ani principu suverenity lidu zakotveného v čl. 2 odst. 1 Ústavy, neboť se jedná o sankci jen vůči takovému členskému státu, který porušuje hodnoty, na nichž je Evropská unie založena; tyto hodnoty patří, jak již bylo uvedeno výše, k základním principům chráněným též Ústavou České republiky. Bude-li Česká republika dodržovat vlastní ústavní pořádek, pozastavení práv vyplývajících pro ni z členství v EU nepřichází v úvahu. Lze proto uzavřít, že existence těchto hodnot na úrovni EU, jakož i opatření k jejich ochraně jsou naopak důkazem posilujícím ty názory, jež argumentují vzájemnou kompatibilitou a podpůrností obou systémů, vnitrostátního i unijního, a to v nejdůležitější oblasti, dotýkající se samotné podstaty práva a spravedlnosti.

210. Z uvedených důvodů Ústavní soud neshledal, že by čl. 2 a čl. 7 Smlouvy o EU byly v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

XIX.

211. Ústavní soud shora uvedeným výkladem reagoval na nejpodstatnější námitky a pochybnosti, které – se zřetelem na český ústavní pořádek – vyslovil vůči konkrétně uvedeným článkům Lisabonské smlouvy Senát Parlamentu České republiky jako oprávněný navrhovatel. Ústavní soud však reflektoval i argumentaci prezidenta republiky, byť není v řízení navrhovatelem, kterou obsahuje jeho výše podrobně citované vyjádření. Jde o argumenty dvojí povahy. Některé z nich se shodují či překrývají s obsahem návrhu Senátu, a proto na ně Ústavní soud reagoval v rámci rozboru jednotlivých bodů senátního návrhu. Další prezidentovy argumenty znamenají buď doplnění či odchylku od návrhu Senátu; pokud jde o ně, Ústavní soud se o nich zmínil a stručně se jimi zabýval. To vše je ostatně dáno (mj.) i tím, že jak Senát, tak prezident poměrně přesně identifikovali ta ustanovení Lisabonské smlouvy, která by in eventum skutečně mohla být z hlediska českého ústavního pořádku sporná či problematická.

212. Vyjádření prezidenta republiky je výraznější – nad rámec návrhu Senátu – potud, pokud požaduje, aby Ústavní soud posoudil sám způsob schvalování Lisabonské smlouvy; prezident se přitom kloní k názoru, že mělo být uspořádáno referendum, obdobně jako u tzv. přístupové smlouvy. Ačkoliv prezident republiky – jak již bylo uvedeno – není v daném řízení navrhovatelem, nebylo by podle mínění Ústavního soudu namístě tento podnět ignorovat. Prezidentův požadavek však jde v tomto směru mimo meze možného přezkumu mezinárodní smlouvy předvídaného článkem 87

odst. 2 Ústavy. Ústavní soud by mohl přezkoumávat způsob schválení Lisabonské smlouvy pouze v případě, že by tak výslovně stanovilo samostatné ustanovení Ústavy, kterou by ústavodárce musel doplnit obdobně, jako to učinil v případě přezkumu referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii doplněním jejího článku 87 odst. 1 písm. l), m). Jinak by bylo možné konání takového referenda ad hoc – což byla otázka zcela politické povahy – ke kterému však Česká republika v případě ratifikace Lisabonské smlouvy nepřistoupila. Proto nelze uvažovat o tom, že pokud Lisabonská smlouva měnila (nepřímo novelizovala) Smlouvu o přistoupení České republiky k Evropské unii, měl by se ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii, implicitně vztahovat i na tuto (Lisabonskou) smlouvu. Referendum v tomto směru tedy nebylo obligatorní a možný přezkum samotného procesu schvalování Lisabonské smlouvy není v kompetenci Ústavního soudu.

213. Prezident republiky při ústním jednání Ústavního soudu dne 25. 11. 2008 své písemné vyjádření ústně doplnil (body 57 až 64). Ústavní soud konstatuje, že sám – obsahově vzato – na prezidentovy argumenty v podstatě reaguje v předchozích částech tohoto nálezu.

214. Pro úplnost Ústavní soud uvádí, že na vyjádření vlády České republiky nebylo třeba podrobněji reagovat, jelikož vláda v podstatné míře argumentovala ve prospěch souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem, což byl i závěr, ke kterému dospěl Ústavní soud; jak je však z výše uvedeného patrné, na některých místech nálezu přesto – nebo právě proto – považoval Ústavní soud za vhodné poukázat na obdobný názor, který s vládou buď zcela sdílí, nebo který vláda vyjádřila jen poněkud jinými slovy.

XX.

215. Ústavní soud tedy shrnuje, že přezkum jím provedený se v dané věci koncentroval na ta ustanovení Lisabonské smlouvy, jejichž soulad s Ústavou navrhovatel výslovně zpochybnil a předložil argumenty, které byly v jeho návrhu obsaženy a na které Ústavní soud shora uvedeným způsobem reagoval. Ústavní soud zahrnul do svého přezkumu všechna ustanovení Lisabonské smlouvy, jejichž soulad s ústavním pořádkem navrhovatel kvalifikovaným způsobem zpochybnil – jež Ústavní soud považuje za normativně nová – byť lze připustit, že v některých aspektech mohla jen replikovat již existující normy evropského práva, a to i s ohledem na již ratifikovanou a na území České republiky plně aplikovatelnou Smlouvou o přistoupení České republiky k Evropské unii. Související otázkou pak bylo určení příslušného referenčního hlediska přezkumu souladu Lisabonské smlouvy s Ústavou. Ústavní soud v daném případě použil jako referenční hledisko ústavní pořádek České republiky jako celek, nikoliv pouze jeho tzv. materiální ohnisko, a to z důvodů, které rovněž podrobně objasnil výše; upřednostnil přezkum komplexní, i když v rámci ústavního pořádku stejně sehrálo materiální ohnisko Ústavy – tedy podstatné náležitosti demokratického právního státu, jejichž změna je nepřipustná – roli stěžejní.

216. Principy ústavního pořádku včetně materiálního ohniska Ústavy přitom Ústavní soud vyložil v kontextu Ústavy jako celku. Přihlásil se tak jednoznačně k ideji evropské odpovědnosti a sounáležitosti, které vyjádřil český ústavodárce. (To učinila i vláda České republiky.) Dospěl přitom mj. k názoru, že Lisabonská smlouva nic nemění na základní koncepci stávající evropské integrace a že Unie i po případném vstupu Lisabonské smlouvy v platnost zůstane specifickou organizací mezinárodněprávní povahy. Z pohledu našeho ústavního práva zůstává Ústava (a český ústavní pořádek vůbec) základním zákonem státu; pokud jde o český právní řád a o evropské právo, jedná se o relativně samostatné a autonomní systémy. Ústavní soud zůstává vrcholným ochráncem české ústavnosti, a to i proti eventuálním excesům unijních orgánů a evropského práva, což také jasně odpovídá na zpochybňovanou otázku suverenity České republiky; je-li Ústavní soud vrcholným interpretem ústavních předpisů České republiky, které mají na českém území nejvyšší právní sílu, je zřejmé, že čl. 1 odst. 1 Ústavy nemůže být porušen. Pokud by totiž evropské orgány vykládaly nebo rozvíjely právo EU takovým způsobem, který by ohrožoval základy materiálně chápáné ústavnosti a podstatné náležitosti demokratického právního státu, které jsou v souladu s Ústavou České republiky chápány jako nedotknou-

telné (čl. 9 odst. 2 Ústavy), potom by takové právní akty nemohly být v České republice závazné. V souladu s tím hodlá český Ústavní soud přezkoumávat jako ultima ratio i to, zda se právní akty evropských orgánů drží v mezích pravomocí, které jim byly poskytnuty. V tomto směru se tedy Ústavní soud v zásadě ztotožnil s některými závěry Spolkového ústavního soudu vyjádřenými v jeho tzv. Maastrichtském rozhodnutí (srov. výše), podle něhož má princip většiny dle příkazu vzájemného ohledu, vyplývajícího z věrnosti Společenství, svoji mez v ústavních principech a elementárních zájmech členských zemí; výkon svrchované moci svazkem států, jímž je Evropská unie, je přitom založen na zmocnění států, které zůstávají suverénními a které prostřednictvím svých vlád pravidelně jednají v mezistátní oblasti, a tím řídí integrační proces.

217. Nejdůležitějším zjištěním pro přezkum Ústavního soudu však bylo, že Unie je i nadále založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobodě, demokracii, materiálně chápaného právního státu a dodržování lidských práv, a že tedy klade důraz na to, co historicky, duchovně i ideově spojuje národy Evropy při nalézání spravedlnosti v jednotlivých případech i ve prospěch celku. Cíle a integrační úloha EU jsou v tomto směru formulovány jednoznačným způsobem a Ústavní soud jako lidu České republiky odpovědný garant ústavnosti demokratického právního státu, pověřený zejména ochranou nezadatelných, nezcižitelných, nepromlčitelných a nezrušitelných základních práv a svobod jednotlivců, rovných v důstojnosti a právech, neshledal v tomto směru nic, co by ho vedlo k nutnosti zasáhnout.

XXI.

218. Ze všech uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství

- v člancích 2 odst. 1 (dříve 2a odst. 1), 4 odst. 2 (dříve 2c), 352 odst. 1 (dříve 308 odst. 1), 83 (dříve 69b odst. 1) a 216 (dříve 188l) obsažených ve Smlouvě o fungování Evropské unie,
- v člancích 2 (dříve 1a), 7 a 48 odst. 6 a 7 obsažených ve Smlouvě o Evropské unii
- a Listina základních práv Evropské unie

nejsou v rozporu s ústavním pořádkem.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.



Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon: 272 927 011, fax: 974 887 395 – **Redakce:** Ministerstvo vnitra, Nám. Hrdinů 1634/3, pošt. schr. 155/SB, 140 21 Praha 4, telefon: 974 817 287, fax: 974 816 871 – **Administrace:** písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, fax: 519 321 417, e-mail: sbirky@moraviapress.cz. Objednávky ve Slovenské republice přijímá a titul distribuuje Magnet-Press Slovakia, s. r. o., Teslova 12, 821 02 Bratislava, tel.: 00421 2 44 45 46 28, fax: 00421 2 44 45 46 27. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2009 činí 5 000,- Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce:** MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, celoroční předplatné – 516 205 176, 516 205 174, objednávky jednotlivých částek (dobírky) – 516 205 207, objednávky-knihkupci – 516 205 161, faxové objednávky – 519 321 417, e-mail – sbirky@moraviapress.cz, zelená linka – 800 100 314. **Internetová prodejna:** www.sbirky-zakonu.cz – **Drobný prodej** – **Benešov:** Oldřich HAAGER, Masarykovo nám. 231; **Brno:** Ing. Jiří Hrazdil, Vranovská 16, SEVT, a. s., Česká 14; **České Budějovice:** SEVT, a. s., Česká 3, tel.: 387 319 045; **Cheb:** EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov:** DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň:** Knihařství – Přibíková, J. Švermy 14; **Kladno:** eL VaN, Ke Stadionu 1953, tel.: 312 248 323; **Klatovy:** Krameriovo knihkupectví, nám. Míru 169; **Liberec:** Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Litoměřice:** Jaroslav Tvrdlík, Lidická 69, tel.: 416 732 135, fax: 416 734 875; **Most:** Knihkupectví „U Knihomila“, Ing. Romana Kopková, Moskevská 1999; **Olomouc:** ANAG, spol. s r. o., Denisova č. 2, Zdeněk Chumchal – Knihkupectví Tycho, Ostružnická 3, Knihkupectví SEVT, a. s., Ostružnická 10; **Ostrava:** LIBREX, Nádražní 14, Profesio, Hollarova 14, SEVT, a. s., Denisova 1; **Otrokovice:** Ing. Kučefík, Jungmannova 1165; **Pardubice:** LEJHANEK, s. r. o., třída Míru 65; **Plzeň:** Typos, tiskařské závody s. r. o., Úslavská 2, EDICUM, Vojanova 45, Technické normy, Na Roudné 5, Vydavatelství a naklad. Aleš Čeněk, nám. Českých bratří 8; **Praha 1:** NEOLUXOR, Na Poříčí 25, LINDE Praha, a. s., Opletalova 35, NEOLUXOR s. r. o., Václavské nám. 41; **Praha 4:** SEVT, a. s., Jihlavská 405; **Praha 5:** SEVT, a. s., E. Peškové 14; **Praha 6:** PPP – Staňková Isabela, Puškinovo nám. 17; **Praha 8:** Specializovaná prodejna Sbírky zákonů, Sokolovská 35, tel.: 224 813 548; **Praha 9:** Abonentní tiskový servis-Ing. Urban, Jablonecká 362, po – pá 7 – 12 hod., tel.: 286 888 382, e-mail: tiskovy.servis@abonent.cz; **Praha 10:** BMSS START, s. r. o., Vinohradská 190, MONITOR CZ, s. r. o., Třebohostická 5, tel.: 283 872 605; **Přerov:** Odborné knihkupectví, Bartošova 9, Jana Honková-YAHO-i-centrum, Komenského 38; **Sokolov:** KAMA, Kalousek Milan, K. H. Borovského 22, tel./fax: 352 605 959; **Tábor:** Milada Simonová – EMU, Zavadišská 786; **Teplice:** Knihkupectví L & N, Masarykova 15; **Ústí nad Labem:** PNS Grosso s. r. o., Havříská 327, tel.: 475 259 032, fax: 475 259 029, Kartoony, s. r. o., Solvayova 1597/3, Vazby a doplňování Sbírek zákonů včetně dopravy zdarma, tel.+fax: 475 501 773, www.kartoony.cz, e-mail: kartoony@kartoony.cz; **Zábřeh:** Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45; **Zátec:** Simona Novotná, Brázda-prodejna u pivovaru, Žižkovo nám. 76, Jindřich Procházka, Bezděkov 89 – Vazby Sbírek, tel.: 415 712 904. **Distribuční podmínky předplatného:** jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od za evidování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklamacce:** informace na tel. čísle 516 205 207. V písemném styku vždy uvádějte IČO (právnícká osoba), rodné číslo (fyzická osoba). **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s. p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.