

PŘÍPRAVA, VZNIK A PROBLÉMY SPOJENÉ S EURONOVELOU ÚSTAVY ČR

PETR MLSNA*

I. ÚVOD: KATEGORIZACE MEZINÁRODNÍCH SMLUV PODLE ÚSTAVY ČR

Ústava ČR upravuje v článku 10 postavení mezinárodních smluv prezidentské povahy, tj. smluv, které z hlediska vnitrostátní úpravy vyžadují ke své ratifikaci vyslovení souhlasu obou komor Parlamentu. V článku 10 Ústavy ČR se stanoví, že vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu. Současně se zde upravuje také aplikační přednost těchto smluv před zákonem s tím, že stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Okruh mezinárodních smluv, k jejichž ratifikaci je třeba souhlasu obou komor Parlamentu, je vymezen v článku 49 Ústavy ČR. Jedná se o mezinárodní smlouvy:

- a) upravující práva a povinnosti osob,
- b) spojenecké, mírové a jiné politické,
- c) z nichž vzniká členství České republiky v mezinárodní organizaci,
- d) hospodářské, jež jsou všeobecné povahy,
- e) o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu.

Ústava ČR kromě toho upravuje i jednu zvláštní kategorii mezinárodních smluv označovaných jako smlouvy „integrační“, a to v článku 10a Ústavy ČR, který stanoví, že:

- 1. mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci, a
- 2. k ratifikaci uvedené mezinárodní smlouvy je třeba souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu.

* Autor je odborným asistentem na katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Názory uvedené v tomto článku jsou osobními názory autora.

Podle čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR platí, že k souhlasu k ratifikaci takové mezinárodní smlouvy je třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů, přičemž výjimku představují pouze případy, kdy by se podle zvláštního ústavního zákona nahrazoval souhlas Parlamentu souhlasem daným v referendu.¹

Ustanovení článku 10a Ústavy ČR, ačkoliv primární motivací k jeho přijetí byl vstup České republiky do Evropské unie, je formulováno obecně, což je jeho výhodou oproti četným zahraničním ústavám.² Zcela záměrně tak Ústava ČR nikde nepoužívá pojem „*Evropská společnost*“ ani „*Evropská unie*“. Článek 10a Ústavy ČR je koncipován tak, aby se mohl aplikovat na přenesení některých pravomocí orgánů České republiky v podstatě na jakoukoliv mezinárodní organizaci nebo instituci. Z povahy věci by se ve smyslu čl. 10a Ústavy ČR mělo jednat o mezinárodní organizaci jiné než nevládní povahy.

Jako mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR byly doposud v České republice klasifikovány následující mezinárodní smlouvy:

1. *Smlouva mezi Belgickým královstvím, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Irskem, Italskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Portugalskou republikou, Finskou republikou, Švédským královstvím, Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska (členstvími státy Evropské unie) a Českou republikou, Estonskou republikou, Kyprskou republikou, Lotyšskou republikou, Litevskou republikou, Maďarskou republikou, Republikou Malta, Polskou republikou, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou o přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyprské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii (tzv. *Aténská smlouva*), vyhlášená pod č. 44/2004 Sb. m. s.; jedná se prozatím o jedinou mezinárodní smlouvu, k jejíž ratifikaci byl dán souhlas v referendu;³*
2. *Římský statut Mezinárodního trestního soudu*, vyhlášený pod č. 84/2009 Sb. m. s.;
3. *Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství*, vyhlášená pod č. 111/2009 Sb. m. s.;
4. *Protokol, kterým se mění Protokol o přechodných ustanoveních, připojený ke Smlouvě o Evropské unii, ke Smlouvě o fungování Evropské unie a ke Smlouvě o založení Evropského společenství pro atomovou energii, podepsaný dne 23. června 2010 v Bruselu.*

Ústava na základě článku 10a tedy umožňuje, aby Česká republika mezinárodní smlouvou přenesla na mezinárodní organizaci některé, nikoliv všechny, atributy výkonu své působnosti svrchovaného státu. Otázkou limitace státu při přenosu pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci či instituci ve smyslu čl. 10a Ústavy

¹ V případě jiných mezinárodních smluv, než jsou smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, ústavodárce možnost konání referenda nepředpokládal, i když ji nelze kategoricky vyloučit.

² MLŠNA, P.: Reflexe komunitárního práva v ústavách středoevropských států. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2008, č. 1, s. 22–30.

³ Viz ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993, Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

ČR se zabýval Ústavní soud především ve svých nálezech k Lisabonské smlouvě.⁴ Přenesení některých atributů svrchovanosti však neznamená přenesení svrchovanosti jako takové, přenáší se vždy pouze určitá, omezená a přesně vymezená část pravomocí, které by jinak vykonávaly orgány státní moci České republiky. Přenos se může týkat některých pravomocí moci zákonodárné, výkonné i soudní. Limity pro přenos pravomocí jsou dány ústavním pořádkem České republiky, především pak materiálním ohniskem (materiálním jádrem) ústavy,⁵ vyjádřeným v čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR, který zakazuje změny podstatných náležitostí demokratického právního státu. Zdrojem suverenity přenášené moci nadále zůstává lid České republiky a jejím nositelem Česká republika. Tomu odpovídá také možnost přenést pouze některé, byť Ústavou ČR nespecifikované pravomoci, jinak řečeno přenést tedy výkon pouze části působnosti českých ústavních orgánů. Navíc je přenos pravomocí vždy podmíněný, nevzniká jím žádná nová či i jen sdílená suverenity a Česká republika se může kdykoliv rozhodnout, opět na základě vůle lidu a v souladu s mezinárodním právem, že si pravomoci, které přenesla na mezinárodní organizaci nebo instituci, vezme zpět a začne je opět vykonávat prostřednictvím svých orgánů.

V obecné rovině lze konstatovat, že i mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 10a Ústavy ČR budou spadat do obecného režimu článku 10 Ústavy ČR, tedy že budou součástí právního řádu a bude jim přiznána aplikační přednost před zákonem. Tyto smlouvy, označované někdy – *cum grano salis* – jako smlouvy integrační, totiž v podstatě vykazují atributy mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy ČR. Jediná obtíž může nastat v případě, kdy souhlas k ratifikaci nebyl dán Parlamentem, nýbrž v referendu, neboť v takovém případě není formálně splněn požadavek čl. 10 Ústavy ČR, aby se jednalo o smlouvu, k jejíž ratifikaci dal souhlas Parlament. Tento problém však jistě lze překonat výkladem. Pokud Ústava předpokládá možnost konat o smlouvách podle čl. 10a Ústavy ČR referendum, pak se jedná o *lex specialis* vůči obecné úpravě podle čl. 10 a 49 Ústavy ČR. V případě mezinárodních smluv, než jsou smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, ústavodárce možnost konání referenda nepředpokládal, i když ji samozřejmě nelze vyloučit na základě nepřímé novelty ústavy.⁶ Uvážíme-li, že ke konání referenda by bylo nutné přijetí ústavního zákona, *ad hoc* či obecného, pak z toho lze za požití argumentu *a minore ad maius* dovodit, že i mezinárodní smlouva, k jejíž ratifikaci by dal namísto Parlamentu souhlas lid v referendu, bude součástí právního řádu ve smyslu čl. 10 Ústa-

⁴ Nález Pl. ÚS 19/08, vyhlášený pod č. 446/2008 Sb., a nález Pl. ÚS 29/09, vyhlášený pod č. 387/2009 Sb.

⁵ Blíže k tomu např. OROSZ, L. – SVAK, J. – BALOG, B.: *Základy teorie konstitucionalizmu*. Bratislava: EUROKÓDEX, 2011; WINTERHOFF, C.: *Verfassung – Verfassungsgebung – Verfassungsänderung*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2007; HOLLÄNDER, P.: *Filosofie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006; HOLLÄNDER, P.: *Základy všeobecné státní vědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009; MLSNA, P.: Imanentní meze garantující existenci Spolkového ústavního soudu na pozadí právní síly jeho rozhodnutí. *Právník*, 2006, č. 9.

⁶ Podobné případy nepřímých novel Ústavy ČR představují zejména ústavní zákony o zkrácení volebního období, kterými jsou ústavní zákon č. 69/1998 Sb., o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny, a ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny. Již první z těchto ústavních zákonů vyvolal ostré kritiky odborné veřejnosti a úvahy o přípustnosti takového řešení – viz např. HOLLÄNDER, P.: Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce. *Právník*, 2005, č. 4. Podobně i druhý z těchto ústavních zákonů vyvolal polemiku – viz KÜHN, Z.: Je ústavní zákon o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny protiústavní? *Jiné právo* [online], 2009, dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2009/05/je-ustavni-zakon-o-zkraceni-volebniho.html>.

vy ČR. Nelze totiž opomenout, že zdrojem veškeré státní moci je lid a orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní jsou pouze vykonavateli této moci.⁷

V průběhu projednávání v Poslanecké sněmovně bylo z původního vládního návrhu euronovely Ústavy ČR vypuštěno ustanovení, jež mělo stanovit, že ústavní pořádek, mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem, a jiné právní předpisy nelze vykládat a používat způsobem neslučitelným se závazky vyplývajících z členství České republiky v mezinárodní instituci podle čl. 10a Ústavy ČR.⁸ Ve vládním návrhu euronovely Ústavy ČR se také již neobjevilo ustanovení, obsažené v návrhu z roku 1999, podle něhož mělo platit, že pokud to stanoví mezinárodní smlouva podle čl. 10a Ústavy ČR, je právo takové mezinárodní organizace bezprostředně závazné a má přednost před právem České republiky.⁹ Uvedené otázky, směřující především k ústavnímu zakotvení povinnosti eurokonformního výkladu, respektive k vytvoření ústavního základu pro vnitrostátní působení unijního práva, proto musely být teprve následně řešeny soudní judikaturou.¹⁰ Jak k této otázce uvedl Ústavní soud:

[Je] nepochybné, že přistoupením ČR k ES, resp. EU, došlo k zásadní změně uvnitř českého právního řádu, neboť tímto okamžikem ČR převzala do svého vnitrostátního práva celou masu evropského práva. Tedy bezpochyby došlo k onomu posunu právního prostředí, tvořeného podústavními právními normami, který nutně musí ovlivňovat nahlížení celého dosavadního právního řádu, včetně ústavních principů a zásad, to vše ovšem za předpokladu, že faktory, jež ovlivňují vnitrostátní právní prostředí, nejsou samy o sobě v rozporu s demokratickou právní státností, resp. výklad těchto faktorů nesmí vést k ohrožení demokratické právní státnosti. Takový posun by byl v rozporu s čl. 9 odst. 2, resp. čl. 9 odst. 3 Ústavy ČR.¹¹

Na novou úpravu čl. 10a Ústavy ČR navázala ještě úprava obsažená čl. 10b Ústavy ČR. Vláda podle něj má pravidelně a předem informovat Parlament o otázkách souvisejících se závazky vyplývajících z členství České republiky v mezinárodní organizaci nebo instituci. Informační povinnost je nutno aplikovat vůči oběma komorám Parlamentu, tedy vůči Poslanecké sněmovně i Senátu.¹² Nejedná se zde primárně o výkon kontrolní úlohy vůči výkonné moci, která by příslušela spíše Poslanecké sněmovně, nýbrž o kontrolu nad výkonem přenesené zákonodárné pravomoci, náležející Parlamentu jako celku.¹³ Komory Parlamentu se vyjadřují k připravovaným rozhodnutím takové mezinárodní organizace nebo instituce způsobem, který stanoví jejich jednací řády.¹⁴ Ústava

⁷ Článek 2 odst. 1 Ústavy ČR.

⁸ Původně navrhovaný čl. 10b podle sněmovního tisku č. 884/0 (Poslanecká sněmovna, III. volební období, 2001).

⁹ Článek 10a odst. 2 podle sněmovního tisku č. 208/0 (Poslanecká sněmovna, III. volební období, 1999).

¹⁰ Jedná se zejména o tyto nálezy Ústavního soudu: „cukerný“ nález Pl. ÚS 50/04, vyhlášený pod č. 154/2006 Sb.; nález k „eurozatykači“ Pl. ÚS 66/04, vyhlášený pod č. 434/2006 Sb.; „lisabonský“ nález Pl. ÚS 19/08, vyhlášený pod č. 446/2008 Sb.

¹¹ Nález Pl. ÚS 50/04.

¹² Shodně SYLLOVÁ, J.: Parlamentní pravomoci v zákonodárném procesu a vstup do EU. In JIRÁSKOVÁ, V. – SUCHÁNEK, R. (eds.): *Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc., k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004, s. 286.

¹³ Ibid, s. 290.

¹⁴ Jednací řády komor Parlamentu byly v návaznosti na přistoupení České republiky k EU skutečně novelizovány, a to jednací řád Poslanecké sněmovny zákonem č. 282/2004 Sb., účinným od 7. května 2004, a jednací řád Senátu zákonem č. 172/2004 Sb., účinným od 1. května 2004. Návrh na novelu jednacího řádu Poslanecké sněmovny byl předložen skupinou poslanců jako sněmovní tisk č. 337/0 (Poslanecká sně-

ČR dále předpokládá, že dosud nepřijatý zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek, může svěřit výkon působnosti komor vyjadřovat se k připravovaným rozhodnutím mezinárodní organizace nebo instituce podle čl. 10a Ústavy ČR společnému orgánu obou komor. Do přijetí takové úpravy se obě komory vyjadřují k připravovaným rozhodnutím mezinárodní organizace nebo instituce ve smyslu čl. 10a Ústavy ČR samostatně, a to podle svých jednacích řádů. Ve vztahu k čl. 10b Ústavy ČR je však nepopiratelný především jeho unijní rozměr, zatímco například ve vztahu k provádění Římského statutu Mezinárodního trestního soudu a k přenosu pravomocí na Mezinárodní trestní soud je toto ustanovení z povahy věci nepoužitelné. Mezinárodní trestní soud je orgánem aplikace práva a nevyvíjí žádnou normotvornou činnost.¹⁵ Je totiž nepochybné, že rozhodnutími, k nimž by se měl Parlament vyjadřovat, měl ústavadárce na mysli rozhodnutí právotvorná, tj. rozhodnutí činěná v oblasti normotvorby, nikoliv judiciální rozhodnutí, u nichž je jejich připomínkování před jejich vynesením principiálně vyloučeno.

Otázkou limitace státu při přenosu pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci či instituci ve smyslu čl. 10a Ústavy ČR se zabýval Ústavní soud především ve svém nálezu k Lisabonské smlouvě.¹⁶ V obecné rovině je k týmž otázkám velice inspirativní také nálezní německého Spolkového ústavního soudu k Lisabonské smlouvě z 30. června 2009.¹⁷

II. PŘÍPRAVA EURONOVELY ÚSTAVY ČR

V roce 2000 byla k problematice novely Ústavy ČR v souvislosti s předpokládaným vstupem ČR do EU zřízena smíšená pracovní komise, složená ze zástupců parlamentních politických stran, vlády a odborníků na danou problematiku.¹⁸ Činnost této komise vyústila v roce 2001 ve vládní návrh novely Ústavy ČR, označovaný též jako euronovela Ústavy ČR, který vláda předložila Poslanecké sněmovně dne 22. března 2001 jako sněmovní tisk 884 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, 3. volební období, 2000).

Vládní návrh sledoval dvě různé problematiky. Kromě obecné otázky dodržování mezinárodních závazků České republiky to byla problematika související s integrací

movna Parlamentu, IV. volební období, 2003). Návrh novely jednacího řádu Senátu, který byl projednáván jako sněmovní tisk č. 387/0 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, IV. volební období, 2003), byl návrhem Senátu. Viz SVOBODOVÁ, M.: Zákonná úprava součinnosti Parlamentu a vlády v evropských záležitostech. *Správní právo*, 2005, č. 2, s. 95. K témuž viz PÍTROVÁ, L.: Euronovela jednacího řádu Poslanecké sněmovny – ianua reserata? *Právník*, 2005, č. 7. Historie se opakovala i v případě novely jednacího řádu přijatých v souvislosti s ratifikací Lisabonské smlouvy zákonem č. 162/2009 Sb. (sněmovní tisk 742/0, Poslanecká sněmovna, V. volební období, 2009).

¹⁵ MALENOVSKÝ, J.: Znovu k navrhované ratifikaci Římského statutu Českou republikou. *Právní rozhledy*, 2007, č. 22, s. 808–809.

¹⁶ Pl. ÚS 19/08, vyhlášený pod č. 446/2008 Sb.

¹⁷ MLSNA, P.: Souveränität und Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen Republik vor dem Hintergrund des Vertrags von Lissabon. *Acta Universitatis Carolinae. Studia territorialia*, 2010, č. 3–4, s. 95–140.

¹⁸ Viz KYSELA, J. – KÜHN, Z.: Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. *Právní rozhledy*, 2002, č. 7, s. 302. V užším týmu připravujícím text návrhu působili Jiří Malenovský, Jiří Zemánek, Jan Kysela a zprvu též Vít Schorm.

České republiky do mezinárodních institucí, na které je přenášěn výkon některých pravomocí orgánů České republiky, přičemž byla sledována integrace do Evropské unie. První část vládního návrhu do značné míry vycházela ze zamítnutého návrhu vlády podle sněmovního tisku č. 208 z roku 1999.

Po vzoru Ústavy Polské republiky¹⁹ z roku 1997 a, jak uvádí důvodová zpráva, také po vzoru švýcarské ústavy²⁰ z roku 1999, účinné od 1. ledna 2000, bylo v článku 1 Ústavy ČR navrženo doplnit zcela nový odstavec, podle kterého by platilo, že „Česká republika dodržuje pravidla mezinárodního práva a závazky, které pro ni z mezinárodního práva vyplývají“. Šlo v podstatě o jinou formulaci toho, co obsahoval již předchozí vládní návrh z roku 1999, tedy ústavní uznání existence mezinárodního práva, a to včetně mezinárodněprávních obyčejů (*arg.* formulací „pravidla mezinárodního práva“), aniž by se však staly pramenem vnitrostátního práva ve formálním smyslu. Šlo by pouze o pokyn adresovaný státním orgánům, včetně Parlamentu, pro jejich činnost.²¹ Parlamentu byla v návrhu předestřena ještě další dvě variantní znění obecného ustanovení o dodržování mezinárodněprávních závazků.²²

Nejvýznamnější změna byla navrhována v článku 10 Ústavy ČR, opět do značné míry ovlivněná vládním návrhem z roku 1999. Do budoucna měly být všechny vyhlášené mezinárodní smlouvy, s jejichž ratifikací vyslovil souhlas Parlament a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu s předností před zákony, s výjimkou mezinárodních smluv nebo jejich jednotlivých ustanovení, které provedl Parlament zákonem.²³ V tomto ustanovení byl oproti předchozímu návrhu patrný značný posun v tom, že nebyla výslovně stanovena povaha *self-executing* jako podmínka inkorporace smlouvy do vnitrostátního právního řádu. Nebylo totiž možné vyloučit, že Parlament provede zákonem i ustanovení povahy *self-executing*, které takové provedení nutně nevyžaduje. Bylo-li by takové provedení nepřesné, ať již nechtěně či záměrně, mohla by tím být taková smlouva z vnitrostátního použití *de facto* vyloučena. Takové „provedení“ by zřejmě mohl Ústavní soud zrušit například pro rozpor s navrhovaným článkem 1 odst. 2 Ústavy ČR, ne však pro rozpor s takto „provedenou“ smlouvou samou. Parlament naopak z různých pohnutek vůbec nemusí provést ustanovení, které samo o sobě není způsobilé k přímé použitelnosti, nebo ho může provést se značným časovým odstupem. Paradoxně by takové přímo nepoužitelné ustanovení bylo bez možného praktického dopadu součástí českého právního řádu s předností před zákonem, a to až do doby,

¹⁹ Podle článku 9 Ústavy Polské republiky platí: „Polská republika dodržuje mezinárodní právo, které ji zavazuje.“ Převzato z publikace PAVLÍČEK, V. a kol.: *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*, 1. část. Praha: Vodnář, 1999, s. 242 an.

²⁰ Článek 5 odst. 4 švýcarské ústavy stanoví: „*Federace a kantony dodržují mezinárodní právo.*“

²¹ Nabízí se srovnání např. s článkem 25 Základního zákona Spolkové republiky Německo (*Grundgesetz*), podle kterého „*obecná pravidla mezinárodního práva jsou součástí spolkového práva, mají přednost před zákony a zakládají bezprostředně práva a povinnosti obyvatel území Spolků*“. Praxe jim přiznává přednost před obyčejnými zákony.

²² Viz důvodová zpráva k bodu 1 vládního návrhu – sněmovní tisk č. 884 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, III. volební období, 2000):

Varianta 1: „Česká republika respektuje/dodržuje závazky vyplývající pro ni z mezinárodního práva.“

Varianta 2: „Česká republika respektuje pravidla mezinárodního práva a dodržuje závazky, které pro ni z mezinárodního práva vyplývají.“

²³ Článek 10 Ústavy ČR podle vládního návrhu novely zněl: „*Vyhlášené mezinárodní smlouvy, s jejichž ratifikací vyslovil souhlas Parlament a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem, s výjimkou mezinárodních smluv nebo jejich jednotlivých ustanovení, které Parlament provedl zákonem.*“

než by ho Parlament provedl zákonem, a naopak po tomto provedení by toto postavení ztratilo. Pokud z předcházejícího vládního návrhu nebylo jasné, kdo posoudí přímou aplikovatelnost mezinárodní smlouvy, z aktuálního návrhu již bylo zcela patrné, že to bude záviset výlučně na zákonodárci, a nikoli na soudech. V tomto směru bylo možno navrhované znění považovat za značně problematické. Podobný postoj k němu ostatně zaujaly i Výbor pro evropskou integraci a Ústavněprávní výbor, kterým byl návrh v Poslanecké sněmovně přikázán k projednání.

Návrh obsahoval ve vztahu k článku 10 Ústavy ČR ještě další čtyři variantní znění:

Varianta 1

Ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy, s nimiž vyslovil souhlas Parlament a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem v rozsahu, v němž Parlament neprovedl jejich ustanovení zákonem.

Varianta 2

Ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy, s nimiž vyslovil souhlas Parlament a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem.

Varianta 3

- (1) Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu a mají platnost zákona; v případě rozporu mezinárodní smlouvy se zákonem se použije mezinárodní smlouva.
- (2) Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, nebo jejich jednotlivá ustanovení upravující lidská práva a svobody, jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem.

Varianta 4

- (1) Vyhlášené mezinárodní smlouvy, s jejichž ratifikací vyslovil souhlas Parlament a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem, s výjimkou mezinárodních smluv nebo jejich jednotlivých ustanovení, které Parlament provedl zákonem.
- (2) Pokud je zákon v rozporu s mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu a která má přednost před zákonem, použije se při rozhodování ustanovení této mezinárodní smlouvy.

Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách podle návrhu přicházely o své dosavadní výsadní postavení. Nejenže k souhlasu s jejich ratifikací nadále nemělo být třeba souhlasu kvalifikované většiny, ale Ústavní soud podle návrhu přicházel o možnost rušit právní předpisy (včetně zákonů) pro rozpor s těmito mezinárodními smlouvami. Stejně jako předchozí vládní návrh z roku 1999 obsahoval i tento návrh možnost, aby Ústavní soud rušil ustanovení právních předpisů, budou-li v rozporu s jednotlivým „*ustanovením o lidských právech a svobodách v mezinárodní smlouvě, která je součástí právního řádu a má přednost před zákonem*“. Takovými ustanoveními mezinárodní smlouvy měl být podle návrhu novely soudce Ústavního soudu při svém rozhodování vázán. Ve vztahu k těmto ustanovením je vhodné zmínit jedno z variantních řešení znění článku 10 Ústavy ČR, podle kterého sice všechny vyhlášené a se souhlasem Parlamentu ratifikované mezinárodní smlouvy, závazné pro ČR, měly být součástí právního řádu, avšak pouze smlouvy či ustanovení upravující lidská práva a svobody měly mít přednost před zákonem a ostatní smlouvy by měly platnost zákona

s předností před zákonem toliko v případě rozporu zákona a smlouvy. Takové řešení však bylo lze považovat za nešťastné, protože by opět přinášelo celou řadu nejasností, mimo jiné s ohledem na formulace obsažené v jiných bodech návrhu.

Vládní návrh přinesl v souvislosti se zamýšlenou generální inkorporací prezidentských mezinárodních smluv též novou kompetenci Ústavního soudu, spočívající v předběžné kontrole souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem, a to před ratifikací mezinárodní smlouvy. Z toho důvodu bylo navrženo, aby mělo rozhodnutí Ústavního soudu²⁴ deklaratorní povahu a aby konstatování Ústavního soudu o protiústavnosti mezinárodní smlouvy bránilo ratifikaci takové smlouvy, dokud nebude vyslovený nesoulad odstraněn. S jinou možností přezkumu ústavnosti mezinárodních smluv, např. ve formě následného přezkumu ústavnosti mezinárodních smluv po jejich ratifikaci, návrh ne počítal.

Ve vztahu k obecným soudům bylo navrženo, aby byl soudce vázán také mezinárodní smlouvou s předností před zákonem.²⁵ Pokud by soudce dospěl k závěru o rozporu zákona se smlouvou s předností před zákonem, rozhodl by sám tak, že by zákon v dané věci nepoužil a dal přednost mezinárodní smlouvě, kterou by byl vázán při rozhodování. Ve srovnání s předchozím vládním návrhem z roku 1999 lze takové řešení považovat za výrazně přesnější, neboť původní návrh z roku 1999 takové ustanovení výslovně neobsahoval, přestože podle důvodové zprávy sledovala vláda stejný cíl.

Vládní návrh pojímal zcela nově také článek 49 Ústavy ČR, který taxativně stanoví mezinárodní smlouvy, které vyžadují ke své ratifikaci souhlasu Parlamentu, a to souhlasu obou jeho komor.²⁶ Z Ústavy ČR se tedy navrhovalo odstranit analogii se zákonodárným procesem. Navržená úprava čl. 52 Ústavy ČR již nepojednávala o právních důsledcích publikace mezinárodní smlouvy, neboť bylo navrženo stanovit, že způsob vyhlášení mezinárodní smlouvy stanoví zákon.²⁷

Návrh nového článku 10b Ústavy ČR *expressis verbis* předpokládal, že ústavní pořádek, mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem, zákony a jiné právní předpisy, nebude možné vykládat a používat způsobem neslučitelným se závazky vyplývajících z členství ČR v mezinárodní instituci, na kterou jsou přeneseny některé pravomoci ústavních orgánů, k čemuž by mohlo dojít mezinárodní smlouvou, s jejíž ratifikací vyslovil Parlament souhlas stejnou většinou, jaká je vyžadována k přijetí ústavního zákona, popřípadě odsouhlasenou ve všelidovém hlasování (referendu).

Narozdíl od předchozího vládního návrhu z roku 1999 obsahoval tento vládní návrh také přechodné ustanovení, podle kterého mělo být stanoveno, že ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách,²⁸ které se pro Českou republiku staly závaznými přede dnem účinnosti navržené úpravy, by nadále zůstaly součástí právního řádu a měly by přednost před zákonem. Ostatní mezinárodní

²⁴ Viz vládní návrh novely zákona č. 182/1993 Sb., obsažený ve sněmovním tisku č. 885, PS, 3, volební období, a zákon ze dne 11. ledna 2002, č. 48/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, který z tohoto návrhu vzešel.

²⁵ Podle výše citované varianty 3 návrhu článku 10 Ústavy ČR by to byla pouze ustanovení o lidských právech a svobodách obsažená v mezinárodní smlouvě.

²⁶ Vládou navržený výčet byl taktéž ovlivněn úpravou podle článku 89 odst. 1 Ústavy Polské republiky.

²⁷ MLSNA, P. – KNĚŽÍNEK, J.: *Mezinárodní smlouvy v českém právu*. Praha: Linde, 2009, s. 268–300.

²⁸ Jedná se o „lidskoprávní“ smlouvy podle původního článku 10 Ústavy ČR.

smlouvy z téhož období měly mít podle navrženého přechodného ustanovení přednost před zákonem pouze tehdy, pokud by tak stanovil zákon.²⁹ Takto navržené rozlišování lidskoprávních a ostatních mezinárodních smluv, které jsou pro Českou republiku závazné z dřívější doby, však bylo neopodstatněné a ve svém důsledku by do právního řádu vneslo další potencionální nepřehlednost, pramenící mimo jiné i z nepřehlednosti odkazovacích ustanovení rozptýlených v celé řadě jednoduchých zákonů, která jsou navíc mnohdy značně rozdílně formulována.³⁰ Vládní návrh předpokládal, že by tato odkazovací ustanovení zůstala i nadále aktuální a ve vazbě na navržené přechodné ustanovení by vyvolávala poměrně závazné právní důsledky, neboť by jimi byla podmíněna inkorporace mezinárodních smluv do vnitrostátního práva ve smyslu Ústavy ČR.

Lze konstatovat, že vládní návrh obsažený ve sněmovním tisku č. 884 představoval, i přes některé své nejasné a sporné momenty, výrazný posun právní úpravy ke standardnímu řešení obvyklému v jiných státech. Je však třeba připomenout, že před jeho přijetím nebyla provedena žádná analýza mezinárodněprávních závazků ČR, např. s ohledem na jejich soulad s ústavním pořádkem České republiky.

Spolu s návrhem změn Ústavy ČR byl vládou Parlamentu předložen současně vládní návrh novely zákona o Ústavním soudu, reagující na navrhované změny ustanovení o Ústavním soudu v Ústavě ČR, a to jako sněmovní tisk č. 885 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, 3. volební období).

Návrh novely Ústavy ČR byl nakonec Poslaneckou sněmovnou schválen, byť s některými poměrně zásadními změnami, dne 3. července 2001, Senátem pak 19. října 2001. Prezident republiky jej podepsal dne 30. října 2001. K jeho vyhlášení došlo dne 9. listopadu 2001 v částce 149 Sbírky zákonů, a to pod číslem 395/2001 Sb., i v odborné veřejnosti se pro něj však vžilo především označení „euronovela Ústavy ČR“. Nová úprava nabyla účinnosti dnem 1. června 2002. Související novela zákona o Ústavním soudu podle sněmovního zisku č. 885 se stala zákonem č. 48/2002 Sb., který nabyl účinnosti k témuž datu jako euronovela Ústavy ČR.

III. ÚVAHA O ZPĚTNÉ PŮSOBNOSTI EURONOVELY ÚSTAVY ČR

Jak bylo uvedeno, schválená podoba euronovely Ústavy ČR již nezahrnovala vládou původně navrhované přechodné ustanovení, které by upravilo postavení mezinárodních smluv v českém právním řádu, které se pro Českou republiku staly závaznými ještě před přijetím euronovely Ústavy ČR. Velmi záhy byla tato skutečnost podrobena ostré kritice Václavem Pavlíčkem,³¹ jenž ostatně na absenci přechodného

²⁹ Protože je takto vyloučena pouze jejich přednost před zákonem, domnívám se, že i tyto smlouvy by podle tohoto návrhu byly součástí právního řádu za splnění podmínek čl. 10 Ústavy ČR, pouze by nebyla upřesněna jejich právní síla.

³⁰ Podrobněji k tomu MIKULE, V.: Vnitrostátní platnost mezinárodních smluv, na které se nevztahuje čl. 10 Ústavy. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 1997, č. 1, s. 65–72.

³¹ PAVLÍČEK, V.: O subjektech práv a svobod v Listině, o principech přirozenoprávních a vztahu k ústavnímu zákonu č. 395/2001 Sb. In DANČÁK, B. – ŠIMÍČEK, D. (eds.): *Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu ČR a SR*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2001, s. 91–94. Z článku je patrná i kritika samotného monistického přístupu. V. Pavlíček zde upozorňuje, že „parlament své rozhodnutí učinil v době, kdy je mezinárodní právo značně rozkolísané, a to včetně práva smluvního“.

ustanovení poukázal už v roce 1999 v souvislosti s předcházejícím vládním návrhem podle sněmovního tisku č. 208.³² Právě tato dřívější kritika vedla u pozdějšího vládního návrhu podle sněmovního tisku č. 884 k zapracování přechodného ustanovení, které bylo posléze doporučeno k vypuštění ústavněprávním výborem Poslanecké sněmovny jako nadbytečné. Rozhodnutí Poslanecké sněmovny nezakotvit v rámci euronovely Ústavy ČR přechodné ustanovení vycházelo mj. ze snahy učinit bezpředmětnými odkazy na mezinárodní smlouvy, jež jsou hojně a nejednotně upraveny v různých zákonech.³³

Václav Pavlíček přitom uvádí argumenty, které se nyní pokusím shrnout. Kamenem úrazu se podle něj stává výraz „Parlament“ obsažený v novém čl. 10 Ústavy ČR. Velmi důležitou skutečnost zde představuje, že se jedná o Parlament s velkým „P“, a nikoliv o parlament s malým „p“. Zatímco pod pojem „parlament“ lze podřadit v zásadě jakýkoli zákonodárný sbor, „Parlament“ s velkým „P“ představuje konkrétní českou ústavní instituci. Přitom název „Parlament“ se jako oficiální označení zákonodárského sboru objevuje až od roku 1993 v Ústavě ČR. Dřívější zákonodárské sbory měly názvy jiné. Pojem Parlament je potom vymezen v čl. 15 odst. 2 Ústavy ČR. Podle tohoto ustanovení je Parlament tvořen dvěma komorami, a to Poslaneckou sněmovnou a Senátem. Dnem účinnosti Ústavy ČR se Česká národní rada stala Poslaneckou sněmovnou, jejíž funkční období skončilo dnem 6. června 1996. Ústavou předpokládaný Prozatímní Senát nebyl nikdy zřízen, funkci Senátu vykonávala Poslanecká sněmovna až do listopadu 1996. „V jednom právním předpisu může mít každý výraz jen jeden význam,“ uvádí Václav Pavlíček s tím, že to je „*minimální požadavek právní kultury v legislativní oblasti*“.³⁴ Důsledek je ale podle něho takový, že na ty mezinárodní smlouvy, se kterými vyslovil souhlas jiný zákonodárný sbor než Parlament ve smyslu čl. 15 odst. 2 Ústavy ČR, se nový čl. 10 Ústavy ČR nevztahuje. Přechodné ustanovení, které by tento důsledek zhojilo, v ústavním zákoně č. 365/2001 Sb. chybí. To by ale znamenalo, že součástí právního řádu po 1. červnu 2002 přestala být i celá řada mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách. Namátkou lze uvést oba Pakty, evropskou Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, Úmluvu o právech dítěte apod. Tato argumentace vychází z jazykového a systematického výkladu. Kdyby tomu tak skutečně bylo, průměr důsledků euronovely Ústavy ČR, který Václav Pavlíček činí k ústavnímu dekretu prezidenta republiky č. 11/1944 Úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku, by byl zcela na místě s tím, že ústavní zákon č. 395/2001 Sb. nereaguje na nacismus a dobu nesvobody. Naopak by vyloučení lidskoprávních smluv z českého práva představovalo katastrofu, a to nejen právní, ale i politickou. Výše uvedený názor však vesměs nebyl akceptován. K jeho vyvrácení byla snesena řada protiargumentů.

³² PAVLÍČEK, V. a kol.: *Suverenita a evropská integrace*. Praha: Vodnář, 1999, s. 309 an. Na stejný problém upozorňoval i KYSELA, J.: Vládní návrh novely Ústavy. *Právní rozhledy*, 1999, č. 7, s. 11.

³³ MIKULE, V.: Vnitrostátní platnost mezinárodních smluv, na které se nevztahuje čl. 10 Ústavy. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 1997, č. 1, s. 65–72; PAUKNEROVA, M.: Otázka klauzulí o přednostní aplikaci mezinárodních smluv. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 1997, č. 1, s. 73–78.

³⁴ Ostatně i Legislativní pravidla vlády v čl. 40 odst. 1 stanoví: „*Právní předpis musí být terminologicky jednotný. Zároveň je třeba dbát souladu s terminologií použitou v navazujících a souvisejících právních předpisech různých právní síly*.“

Například Jiří Malenovský, jeden z duchovních otců euronovely Ústavy ČR, uvádí následující argumenty.³⁵ Článek 10 Ústavy ČR je systematicky zařazen do hlavy první Ústavy ČR – Základní ustanovení. Právě tato ustanovení se vztahují k hodnotám, které „*mnohdy historicky přesahují časový rámec Ústavy ČR. Z definice ‚Parlamentu‘ v hlavě druhé (čl. 15 odst. 2) nelze prima facie usuzovat na stejný význam stejného výrazu v hlavě první, jež hlavě druhé v Ústavě ČR předchází.*“ Rovněž vůli ústavodárce k vyloučení dřívějších mezinárodněprávních závazků nelze z ničeho dovodit. Ostatně i podle čl. 5 odst. 2 recepčního ústavního zákona č. 4/1993 Sb. přebírá Česká republika československé závazky podle mezinárodního práva, s výjimkou závazků spojených výlučně s územím Slovenské republiky. Argumentem může být i nový čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR o dodržování závazků podle mezinárodního práva. Také další argumenty vycházejí z kontinuity České republiky s československým státem, kdy např. podle čl. 3 odst. 1 úst. zákona č. 4/1993 Sb. převzala Česká národní rada působnost Federálního shromáždění ČSFR. Použitím *argumentu ad absurdum* pak Jiří Malenovský odmítá, že by mezinárodní smlouva, která Českou republiku zavazuje podle mezinárodního práva, nebyla součástí právního řádu jenom proto, že s ní nevyslovil souhlas český Parlament, ale některý z dřívějších československých zákonodárných sborů. Naopak pozdější dílčí změny z období po 1. lednu 1993 by paradoxně už součástí právního řádu byly. Z důvodové zprávy i ze záznamů z jednání Parlamentu jednoznačně vyplývá, že ústavodárce neměl v žádném případě vůli způsobit následky uváděné Václavem Pavlíčkem, tedy vyjmout z právního řádu mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách. Ústavodárce neměl pochyb, že monistické inkorporační ustanovení podle ústavního zákona č. 395/2001 Sb. bude působit nepravě retroaktivně, a to nejenom do roku 1993, ale i do dob existence Československa, pokud byly dotčené mezinárodní závazky úst. zákonem č. 4/1993 Sb. recipovány. Jiří Malenovský navíc uvádí argument „*stand still*“ jako nepsané pravidlo ústavních garancí lidských práv. Podle něj se od již jednou přiznaných práv nedá odstoupit.

Další zajímavé argumenty svědčící právnímu nástupnictví Parlamentu za československé zákonodárné sbory přidávají Jan Kysela a Zdeněk Kühn.³⁶ Operují přitom opět s čl. 3 odst. 1 ústavního zákona č. 4/1993 Sb., průběhem jednání Parlamentu, čl. 106 odst. 1 a 2 Ústavy ČR. Dále připomínají, že usnesení ČNR č. 5/1993 Sb. deklaruje vůli České republiky, že žádný výklad právních předpisů nezpochybňuje kontinuitu zákonodárné moci podle ústavního zákona č. 4/1993 Sb., a také připomínají, že účastníkem řízení o zrušení zákonů před Ústavním soudem je Parlament i tehdy, jedná-li se o zákon z období před 1. lednem 1993. Dále uvádějí, že podle § 108 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, a podle § 116 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, se postupuje i tehdy, je-li odstupováno od mezinárodní smlouvy, se kterou byl vysloven souhlas před vznikem České republiky.

Rovněž vládní Zpráva o zajištění plnění mezinárodních smluv sjednaných před účinností ústavního zákona č. 395/2001 Sb. uvádí v příloze jako mezinárodní smlouvy podle

³⁵ Viz MALENOVSKÝ, J.: Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002. *Právník*, 2002, č. 9, s. 917–932.

³⁶ KYSELA, J. – KÜHN, Z.: Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. *Právní rozhledy*, 2002, č. 7, s. 305–306.

nového čl. 10 Ústavy ČR i mezinárodní smlouvy, které byly závazné již pro Československo.

Závěr je takový, že nelze pochybovat o nepravé zpětné působnosti inkorporačních účinků nového čl. 10 Ústavy ČR.³⁷ Zmíněná nepravá retroaktivita jde přitom i před 1. leden 1993, kdy se poprvé v českém právu objevil výraz „Parlament“ jako oficiální název zákonodárného sboru České republiky.³⁸ Tomu odpovídá také aktuální legislativní technika v případě odkazovacích ustanovení na mezinárodní smlouvy v běžných zákonech, kde je při odkazu na mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR pojednáváno o mezinárodních smlouvách, které „jsou součástí právního řádu“.

IV. MEZINÁRODNÍ SMLOUVY O LIDSKÝCH PRÁVECH A ZÁKLADNÍCH SVOBODÁCH VE SVĚTLE NÁLEZU ÚSTAVNÍHO SOUDU č. 403/2002 Sb.

Po přijetí euronovely Ústavy ČR se zdálo, že se zvláštní kategorie mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách stala z hlediska platného ústavního textu překonanou a v podstatě obsolentní kategorií, která bude vzbuzovat zájem toliko právní historie. Pokud odhlédneme od mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy ČR, jimiž jsou přenášeny některé pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci, pak lze konstatovat, že Ústava ČR po materiální ani procesní stránce nečiní žádného rozdílu mezi jednotlivými kategoriemi mezinárodních smluv, které jsou podle čl. 10 Ústavy ČR inkorporovány do právního řádu. Také s ohledem na skutečnost, že v rámci euronovely nebylo přijatou původně vládou navržené přechodné ustanovení, bylo zřejmé, že ani v rámci intertemporálních účinků Ústavy ČR po euronovele již nikterak nerozlišuje mezi lidskoprávními a ostatními mezinárodními smlouvami.³⁹ O to větší rozčarování odborné veřejnosti vyvolal Ústavní soud svým nálesem Pl. ÚS 36/01, vyhlášeným ve Sbírce zákonů pod č. 403/2002 Sb., jímž samostatnou kategorií mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách spolu s jejich specifickým postavením v českém právním řádu „vrátil zpět do hry“, a to v souvislosti s reinterpretací a extenzí pojmu ústavní pořádek.

Pojem „ústavní pořádek“, který žádné dřívější ústavní předpisy nepoužívaly, zavedla Ústava ČR hned od svého přijetí dne 16. prosince 1992, přičemž lze říci, že nově zave-

³⁷ Tento závěr, byť poněkud opatrně, připouští rovněž Vladimír MIKULE In SLÁDEČEK, V. – MIKULE, V. – SYLLOVÁ, J.: Ústava České republiky – komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 80–81; shodně též Zdeněk KÜHN In GERLOCH, A. – KYSELA, J. – KÜHN, Z. et al.: *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2008, s. 259–262.

³⁸ Nepravá zpětná působnost přitom je v právním státě přípustná. Jak uvedl Ústavní soud, „za nepřipustnou retroaktivitu by bylo možno považovat pouze případy tzv. pravé zpětné působnosti, kdy nová právní úprava mění sám vznik určitého právního vztahu nebo následky právního vztahu, které nastaly před dnem její účinnosti“. Viz nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 31/94, vyhlášený pod č. 164/1995 Sb.

³⁹ Původně navržené přechodné ustanovení k euronovele Ústavy ČR mělo stanovit:
„(1) Ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, které se staly pro Českou republiku závaznými přede dnem účinnosti tohoto ústavního zákona, jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem.
(2) Jiné mezinárodní smlouvy, které se staly pro Českou republiku závaznými přede dnem účinnosti tohoto ústavního zákona, mají přednost před zákonem, pokud zákon tuto přednost stanoví.“

Viz čl. II sněmovního tisk č. 884 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, III. volební období, 2000).

dený pojem se u odborné veřejnosti nesetkal s přílišným nadšením.⁴⁰ Článek 112 odst. 1 Ústavy ČR jej vymezil tak, že „ústavní pořádek České republiky tvoří tato Ústava, Listina základních práv a svobod, ústavní zákony přijaté podle této Ústavy a ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky a ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992“. S nově zavedeným pojmem ústavního pořádku se nicméně v Ústavě ČR původně pracovalo velmi nedůsledně, když byl kromě zmíněného článku 112 odst. 1 použit pouze v článku 3 Ústavy ČR, a to v souvislosti s Listinou základních práv a svobod. Teprve euronovela Ústavy ČR rozšířila používání pojmu ústavní pořádek do dalších ustanovení Ústavy ČR, a to konkrétně do čl. 87 odst. 1 písm. a), b), čl. 87 odst. 2, čl. 88 odst. 2 a čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR,⁴¹ tedy do ustanovení týkajících se Ústavního soudu. Vymezení pojmu ústavní pořádek obsažené v článku 112 odst. 1 Ústavy ČR přitom zůstalo euronovelou zcela nedotčeno. Již bylo naznačeno, že samotný pojem ústavní pořádek nebyl zřejmě ústavodárcem zvolen příliš šťastně. Teorie totiž pro označení téhož používá pojmu „ústavní řád“, zatímco ústavní pořádek zahrnuje nejen ústavní zákony, ale i další právní předpisy a rovněž i faktické vztahy ve společnosti existující.⁴² Podobně v minulosti měl pojem právní pořádek širší význam než právní řád.⁴³

Až do roku 2002 se v odborné literatuře neobjevil názor, že by výčet předpisů tvořících ústavní pořádek ve smyslu Ústavy ČR nebyl taxativním výčtem. Nikdy nebylo zpochybněno, že se jedná o *numerus clausus*. Právě tento argument byl také často používán v dřívějších diskuzích o právní síle mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách. Přitom vymezení tohoto pojmu je v Ústavě ČR dostatečně určité. Z návrhu euronovely Ústavy ČR lze bez větších problémů dovodit, že ani vláda jako její předkladatel neměla pochybnost, že mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách nejsou součástí ústavního pořádku. Historický výklad vzniku euronovely Ústavy ČR nám stejný názor potvrdí i u samotného ústavodávce.⁴⁴ Přesto se však od roku 2002 nazírání na obsah pojmu ústavní pořádek výrazně změnilo, když se o to zasloužil Ústavní soud již zmíněným nálezem ze dne 25. června 2002, vyhlášeným pod č. 403/2002 Sb.

V odůvodnění nálezu č. 403/2002 Sb., kterým zrušil některá ustanovení zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, využil Ústavní soud příležitost k vyjádření svého názoru na praktické důsledky euronovely Ústavy ČR. Rozhodně tím ale nepřispěl k ujasnění některých sporných momentů euronovely Ústavy ČR, naopak vyvolal jen další otazníky, a to nejen ohledně euronovely samotné,

⁴⁰ HŘEBEJK, J.: Ústavní pořádek České republiky. *Právník*, 1993, č. 5.

⁴¹ I zde však lze hovořit o určité nedůslednosti při práci s pojmem „ústavní pořádek“. Např. čl. 33 odst. 2 Ústavy ČR. Odhlédneme též od toho, že čl. 112 odst. 1 hovoří o „ústavním pořádku České republiky“, zatímco na ostatních místech Ústavy, která článek 112 předchází, se hovoří pouze o „ústavním pořádku“.

⁴² HŘEBEJK, J.: Ústavní pořádek České republiky. *Právník*, 1993, č. 5, s. 441–442; rovněž GERLOCH, A. – HŘEBEJK, J. – ZOUBEK, V.: Ústavní systém České republiky. Praha: Prospektum, 2002, s. 70.

⁴³ Viz ústavní dekret prezidenta republiky č. 11/1944 Úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku.

⁴⁴ Je však pravdou, že historický výklad mnohdy s plynutím času ztrácí svou váhu a že obsah, význam a smysl právní normy se s ohledem na společenské poměry může v průběhu času měnit, i když samotný psaný text konkrétního ustanovení nedoznal žádných změn.

ale o ústavních limitech výkladu ústavy vůbec.⁴⁵ V odůvodnění nálezu Ústavního soudu se mimo jiné uvádí:

Ústavní zakotvení všeobecné inkorporační normy, a tím překonání dualistické koncepce vztahu práva mezinárodního a práva vnitrostátního, nelze interpretovat ve smyslu odstranění referenčního hlediska ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách pro posuzování vnitrostátního práva Ústavním soudem, a to s derogačními účinky. Proto rozsah pojmu ústavního pořádku nelze vyložit toliko s ohledem na ustanovení čl. 112 odst. 1 Ústavy, nýbrž i vzhledem k ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy, a do jeho rámce zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách.

Ústavní soud zde tedy jednoznačně vyjádřil, že výčet ústavního pořádku provedený v Ústavě ČR považuje toliko za demonstrativní a že součást ústavního pořádku tvoří nejenom ústavní zákony vypočtené v čl. 112 odst. 1 Ústavy ČR, včetně Listiny základních práv svobod, ale rovněž mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, inkorporované do českého právního řádu již podle dřívější právní úpravy. Toto přelomové rozhodnutí odůvodňuje Ústavní soud mimo jiné odkazem na článek 9 odst. 2 Ústavy ČR, podle kterého je změna podstatných náležitostí demokratického právního státu nepřipustná. Ústavní soud v této souvislosti uvádí: „*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.*“ Nález Ústavního soudu se posléze vyjadřuje též k výkladu článku 95 odst. 2 Ústavy ČR, upravujícího vázanost soudců obecných soudů zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, když uvádí, že je „*nutno čl. 95 odst. 2 Ústavy interpretovat v tom smyslu, že je povinností obecného soudu předložit Ústavnímu soudu k posouzení rovněž věc, v níž dojde k závěru, že zákon, jehož má být při jejím řešení použito, je v rozporu s ratifikovanou a vyhlášenou mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách*“. Jinými slovy tedy podle Ústavního soudu nemohou obecné soudy, a to ani ty vrcholné, dospět-li k závěru, že právní předpis, který by jinak byl pro rozhodnutí ve věci použitelný, je v rozporu s mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách, vyjít z úpravy aplikační přednosti a věc posoudit a rozhodnout samy. Ústavní soud předpokládá, že obecné soudy budou postupovat stejně, jako by shledaly rozpor s ústavním zákonem, tedy že věc předloží k posouzení Ústavnímu soudu. V literatuře jsou přitom zdokumentovány případy, kdy uvedený názor Ústavního soudu, vyslovený v nálezu č. 403/2002 Sb., nebyl akceptován a kdy obecný soud dovodil aplikační přednost lidskoprávní smlouvy ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR, aniž by věc předložil Ústavnímu soudu ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR.⁴⁶

⁴⁵ KÜHN, Z. – KYSELA, J.: Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2002, č. 3, s. 199 an.

⁴⁶ Pavel Molek uvádí přinejmenším rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. března 2004, č.j. 5 A 145/2001-58, týkající se aplikační přednosti evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, nebo rozsudek téhož soudu ze dne 4. srpna 2005, č.j. 2 Azs 343/2004-56, týkající se aplikační přednosti ženevské Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 – viz KÜHN, Z. – BOBEK, M. –

K uváděným názorům Ústavního soudu, které bezprostředně vyvolaly velice ostrou polemiku s většinově odmítavou reakcí odborné veřejnosti,⁴⁷ lze mít značné výhrady. Za prvé nelze *a priori* předpokládat, že obecné soudy nebudou samy schopny zajistit účinnou ochranu základních práv a svobod podle mezinárodních smluv a že tudíž dojde k omezení procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod. Ústavní soud dále argumentuje, že na základě argumentu *reductionis ad absurdum* nelze přisuzovat ústavodárci v poloze účelu ústavní novely vůli vytvořit ničím neodůvodněnou procedurální nerovnost mezi základními právy a svobodami podle Listiny základních práv a svobod na straně jedné a mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách na straně druhé. Stejně však lze argumentovat i obráceně, protože není ani důvod, proč by se měla ústavodárci připisovat vůle založit rozdílnou procedurální ochranu závazků podle mezinárodních smluv lidskoprávních a jiných. Úplné odstranění ochrany základních práv a svobod podle mezinárodních smluv by zcela jistě založilo rozpor s čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR, ale přenesení takové ochrany z Ústavního soudu na soudy obecné za porušení podstatných náležitostí právního státu prostě považovat nelze. Taková změna by se nedotkla obsahu ochrany poskytované základním právům a svobodám, která *ex constitutione* jsou pod ochranou soudní moci, ale pouze způsobu této ochrany, který by nutně nemusel být horší než dosavadní způsob. I Ústava ČR v článku 4 stanoví, že lidská práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci jako celku, tedy nejen samotného Ústavního soudu.⁴⁸ Samotný rozsah pravomocí Ústavního soudu nelze považovat za podstatnou náležitost demokratického právního státu, tedy za součást materiálního ohniska ústavy, jemuž Ústava ČR zaručuje absolutní rigiditu. Podstatnou náležitostí podle čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR nesporně bude sama existence ústavního soudnictví bez ohledu na konkrétní rozdělení kompetencí v rámci soudní moci při jeho realizaci.⁴⁹ Kritériem bude pouze účinné fungování soudní kontroly ústavnosti. Uvedené platí i pro vnímání nového čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR. Ani zde totiž přenesení procedurální ochrany na obecné soudy nevytváří prostor pro nerespektování závazků vyplývajících pro Českou republiku z mezinárodního práva.

Jiří Malenovský postup Ústavního soudu, jehož soudcem v době vydání uvedeného nálezu byl, obhajuje a v souvislosti s čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR uvádí:

POLČÁK, R. (eds.): *Judikatura a právní argumentace, Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Praha: Auditorium, 2006, s. 210.

⁴⁷ Viz KÜHN, Z. – KYSELA, J.: Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2002, č. 3; FILIP, J.: Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavní soudem. *Právní zpravodaj*, 2002, č. 11; PAVLÍČEK, V.: Teoretická koncepce Ústavy ČR. In *Deset let Ústavy České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003; MALENOVSKÝ, J.: Euronovela Ústavy: Ústavní inženýrství ústavodárce nebo Ústavního soudu či obou? In *Deset let Ústavy České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003; HOLLÄNDER, P.: Dotváření Ústavy judikaturou Ústavního soudu. In *Deset let Ústavy České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003; HOLEČEK, M.: Nad desátým výročím přijetí Ústavy ČR. In *Deset let Ústavy České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003; KÜHN, Z.: Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu. *Právník*, 2004, č. 5; SLÁDEČEK, V. – MIKULE, V. – SYLLOVÁ, J.: *Ústava České republiky – komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007; WAGNEROVÁ, E.: Právní síla mezinárodních smluv o lidských právech v domácím právním řádu. *Jiné právo* [online], 2007, dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2007/11/prvn-sla-mezinrodnch-smluv-o-lidskch.html>.

⁴⁸ Viz čl. 4 Ústavy ČR: „*Základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci.*“

⁴⁹ Oproti vágnímu vyjádření v české Ústavě je mnohem konkrétnější např. Základní zákon SRN, jehož čl. 79 odst. 3 zní: „*Změna tohoto zákona, která by se dotkla rozdělení Spolku na země, zásadního spolupůsobení zemí při zákonodárství nebo zásad stanovených v člancích 1 a 20 je nepřipustná.*“

Preventivnost jeho zásahu (Ústavního soudu) spočívá v tom, že je oprávněn ke svému dero-
gačnímu zákroku již ve chvíli, kdy on sám dospěje k závěru, že mezinárodně právní záva-
zek ČR byl porušen, nikoli, až k takovému názoru (závaznému či doporučujícímu) dospěje
mezinárodní soud či parajudiciální orgán, jenž je povolán rozhodovat o porušení na základě
mezinárodního práva. Je přitom nepochybné, že Ústavní soud bude při svém konstatování
o porušení mezinárodního závazku vycházet z ustálené judikatury těchto orgánů, konečný
úsrdek si v dané věci učiní ale sám.⁵⁰

S tím se v zásadě lze ztotožnit. Uvedený výklad Ústavního soudu tím však roz-
hodně obhájen není. Rovněž další soudci Ústavního soudu závěr vyplývající z nálezu
č. 403/2002 Sb. obhajují, což je logické, protože v dané věci nebylo uplatněno žádné se-
parátní vótum. Lze odkázat například na stať Pavla Holländera nebo Miloše Holečka.⁵¹

Nelze ale opomenout, že souhlas s mezinárodními smlouvami o lidských právech
a základních svobodách již podle Ústavy ČR nebude vyslovován „ústavní“ třípětinovou
většinou. Ačkoliv tedy tvoří, jak judikoval Ústavní soud, součást ústavního pořádku,
v Parlamentu se o nich bude rozhodovat většinou prostou. Nebo se současně i posu-
ne výklad ustanovení čl. 39 odst. 2 a 4 Ústavy ČR? To asi bude stěží možné, protože
odchylky od většiny nutné k přijetí usnesení podle čl. 39 odst. 2 může stanovit pouze
a jedině Ústava ČR. Podle odstavce 4 téhož článku je pak kvalifikovaná „ústavní“ vět-
šina kromě vyslovení souhlasu s mezinárodní smlouvou, kterou se přenášejí pravomoci
českých orgánů na mezinárodní organizaci nebo instituci, nutná už jen k přijetí ústav-
ního zákona.

V. PROBLÉM KLASIFIKACE INTEGRAČNÍCH MEZINÁRODNÍCH SMLUV PODLE čl. 10a ÚSTAVY ČR

Od přijetí euronovely Ústavy ČR přetrvává problém týkající se klasifika-
ce mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy ČR. Zjednodušeně řečeno, zda má být
jakákoliv mezinárodní smlouva, o jejíž změnu se jedná, klasifikována jako meziná-
rodní smlouva podle čl. 10a Ústavy ČR nebo má být u každé takové změny integrační
mezinárodní smlouvy vyhodnoceno materiálně, zda dochází k přenosu pravomocí na
mezinárodní organizaci či instituci, a pokud nikoliv, zda lze postupovat při vyslovení
souhlasu s ratifikací změny mezinárodní smlouvy vyžadovat v Parlamentu jiné kvórum
při hlasování, než tomu bylo v případě „nosné“ mezinárodní smlouvy, jež je součástí
primárního práva. Praxe v ČR je v tomto ohledu velmi pestrá.

Při schvalování Protokolu o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie
v České republice vláda na svém zasedání dne 31. srpna 2011 schválila usnesením
č. 654 následující kvalifikaci tohoto smluvního instrumentu:

⁵⁰ MALENOVSKÝ, J.: Euronovela Ústavy: „Ústavní inženýrství ústavodárce nebo Ústavního soudu či
obou? In *Deset let Ústavy České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 187–188.

⁵¹ HOLLÄNDER, P.: Dotváření Ústavy judikaturou Ústavního soudu. In *Deset let Ústavy České republiky*.
Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 122–139; HOLEČEK, M.: Nad desátým výročím přijetím Ústavy ČR.
In *Deset let Ústavy České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 18–22.

Protokol představuje mezinárodní smlouvu tzv. „prezidentské kategorie“, k jejíž ratifikaci prezidentem republiky je v souladu s čl. 49 písm. e) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších změn (dále jen „Ústava“) nezbytný souhlas obou komor Parlamentu ČR. Po jeho podpisu bude proto předložen Parlamentu ČR k vyslovení souhlasu k jeho ratifikaci. Po stránce materiální neznámá ratifikace Protokolu přenos pravomocí orgánů ČR na mezinárodní organizaci ve smyslu čl. 10a Ústavy. Po stránce formální se jedná o změnu základacích smluv. V poslední fázi bude Protokol předložen k ratifikaci prezidentu republiky.

Z citace je zřejmé, že vláda Protokol o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v České republice vyhodnotila jako smlouvu podle čl. 49 Ústavy ČR.

Naopak pokud jde o Protokol o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy, pak v tomto případě se vláda shodla na tom, že tento Protokol je třeba posuzovat jako mezinárodní smlouvu podle čl. 10a Ústavy ČR. Ve stručnosti se pokusím shrnout argumenty, které k tomu vládu vedly.

I když Protokolem o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy nedochází k samotnému přenosu dalších pravomocí orgánů ČR na Evropskou unii, je třeba respektovat integritu mezinárodních smluv při jejich pozdějších změnách co do procesního režimu jejich schvalování. Vzhledem k tomu nelze ani pojem „přenos pravomocí“ uvedený v čl. 10a Ústavy ČR vykládat tak, že se musí jednat o přenos nové originární pravomoci České republiky na mezinárodní organizaci, neboť uvedený pojem zahrnuje též změnu způsobu výkonu takto již v minulosti přenesené pravomoci. Pro režim podle čl. 10a Ústavy ČR hovoří skutečnost, že Protokol o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy představuje po formální stránce změnu základacích smluv, které vymezují kompetenční řád Evropské unie a byly v ČR ratifikovány postupem dle článku 10a Ústavy ČR nebo v referendu. Souhlas s přenosem pravomocí byl za Českou republiku dán za určitých podmínek, sjednaných v mezinárodní smlouvě, následná změna takové mezinárodní smlouvy způsobem, který nebyl ve smlouvě předvídan, resp. nemusel být účastníky při vnitrostátním ratifikačním procesu vnímán, se více či méně dotýká také okolností, za nichž byla pravomoc České republiky na mezinárodní organizaci či instituci přenesena. Parlament svým souhlasem ke změně či doplnění jakékoli mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR deklaruje, že s novým způsobem a novými podmínkami výkonu pravomocí souhlasí, což lze jasně učinit jedinečnou procedurou jako při prvotním rozhodnutí o tom, že určité pravomoci České republiky budou na mezinárodní organizaci či instituci přeneseny.

Otázka, zda projednávaná změna či doplnění mezinárodní smlouvy má nebo nemá faktický dopad na výkon již dříve přenesených pravomocí, je nepodstatná, neboť může být ovlivněna subjektivními aspekty a v neposlední řadě může v průběhu času dojít ke skutečností, např. v důsledku rozhodovací činnosti Soudního dvora Evropské unie, které nemusí korespondovat s původním subjektivním vnímáním mezinárodní smlouvy jako smlouvy, jež se přenosu pravomocí ani nepřímě nedotýká. S ohledem na formu mezinárodní smlouvy totiž nelze *a priori* vyloučit, že jejím prostřednictvím nemůže dojít ke změně výkonu přenesených pravomocí, a to i přes deklaratorní charakter ustanovení Protokolu o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy. Ačkoli Protokol o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy má primárně charakter vy-

světlujících ujištění, nelze opomenout jeho zásadní význam při interpretaci základacích smluv, kdy jeho zahrnutím do systému primárního práva EU bude pro Soudní dvůr Evropské unie v příslušných pasážích představovat závazné vodítko pro výklad primárního práva a omezení pro jeho právní úvahy. Přestože proklamovaným záměrem Protokolu o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy bylo objasnit, avšak nikoli změnit obsah ani použití primárního práva, je třeba zdůraznit, že skutečnost, zda se tak vskutku přijetím Protokolu o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy stane, již neleží v jejich rukou a nelze dané tvrzení relevantním způsobem zaručit. Požadavek na klasifikaci Protokolu o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR je tak i v souladu s principem právní jistoty, který patří mezi podstatné náležitosti každého demokratického právního státu.

Vzhledem k těmto argumentům se jeví konzistentním a argumentačně logickým přístup, kdy Lisabonská smlouva, která sama byla vyhodnocena jako mezinárodní smlouva dle čl. 10a Ústavy ČR, je následně doplňována o samostatný Protokol o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy, jenž by tak měl být rovněž vyhodnocen jako mezinárodní smlouva dle čl. 10a Ústavy ČR.

Ustanovení čl. 10a Ústavy ČR dále nelze chápat toliko na základě jazykového výkladu, ale je třeba respektovat smysl daného ustanovení a také vyšší míru stability těch mezinárodněprávních závazků, s nimiž souvisí přenesení některých pravomocí na mezinárodní organizaci nebo instituci. Požadavkem na vyslovení souhlasu podle čl. 10a Ústavy ČR ústavodárce jasně deklaruje větší váhu, kterou těmto mezinárodním smlouvám přikládá. Požadavek na souhlas kvalifikované většiny v obou komorách Parlamentu v sobě nese také prvek ochrany názorových menšin.

Právně závazný názor na kvalifikaci mezinárodní smlouvy může dát pouze Ústavní soud. Nicméně vzhledem k tomu, že vláda, ač mezinárodní smlouvu sjednává, nemá podle současné právní úpravy aktivní legitimaci k zahájení řízení o ústavní konformitě mezinárodních smluv, je postup přísnější procedurou i v zájmu legitimní procesní opatrnosti. I když je pravdou, že případná nevhodná klasifikace jakékoli mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR může být předmětem kritiky, nicméně vyslovení souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy vyšší tzv. kvalifikovanou „ústavní“ většinou stěží může vést k úspěšnému zpochybnění celého ratifikačního procesu.

Nad rámec toho je třeba zohlednit princip procesní ekvivalence, podle něhož změny mezinárodní smlouvy zásadně podléhají stejným procesním požadavkům jako její přijetí. Souhlas s ratifikací Lisabonské smlouvy byl dán za určitých podmínek, tyto podmínky se mění připojením Protokolu o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy. Z důvodu právní jistoty, legitimacy rozhodování a stability mezinárodních závazků České republiky bylo proto žádoucí, aby byl souhlas k ratifikaci vysloven v souladu s čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR. V tomto kontextu je třeba rovněž uvést, že Protokol je z procedurálního hlediska přijímán řádným postupem pro přijímání změn v souladu s pravidly Lisabonské smlouvy.

Při výkladu práva Evropské unie není možné odhlédnout také od jeho mezinárodněprávní povahy. V souladu s článkem 31 Vídeňské úmluvy o smluvním právu platí, že mezinárodní smlouva musí být vykládána v dobré víře, v souladu s obvyklým významem, který je dáván výrazům ve smlouvě v jejich celkové souvislosti, a rovněž

s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy. Tato zásada byla potvrzena i konstantní judikaturou Soudního dvora EU. Konkrétně lze odkázat na rozsudek ve věci C-199/08 Erhard Eschig proti UNIQA Sachversicherung AG, v němž Soudní dvůr judikoval: „[...] je třeba připomenout ustálenou judikaturu Soudního dvora, podle které je pro výklad ustanovení práva Společenství třeba vzít do úvahy nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí.“⁵² Protokol o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy tedy bude mít dopad na výklad primárního práva.⁵³ Jednotlivé formulace Protokolu o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy jsou směřovány i k ostatním členským státům, nejenom ve vztahu k Irsku. Protokol o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy má tedy obecnější povahu než pouze řešení „obav irského lidu“, a nelze proto bez dalšího vyloučit dopad na přenos pravomocí.⁵⁴

V této problematice se rozchází také praxe v jednotlivých členských státech Evropské unie. Pro lepší přehled přikládám tabulku, jak v případě Protokolu o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy budou postupovat jednotlivé státy.

Závěrem je třeba zdůraznit, že rozhodnutí o klasifikaci předkládaného Protokolu o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy jako mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR není nevýznamné, neboť se jím do budoucna vytvořila ústavní praxe, která může mít značný význam. Jasný precedent po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost dosud vytvořen nebyl, jak dokládá následující přehled.

DOSAVADNÍ ZMĚNY ZAKLÁDACÍCH SMLUV EU OD VSTUPU LISABONSKÉ SMLOUVY V PLATNOST⁵⁵

1. Protokol, kterým se mění Protokol (č. 36) o přechodných ustanoveních, připojený ke Smlouvě o Evropské unii, Smlouvě o fungování Evropské unie a Smlouvě o založení Evropského společenství pro atomovou energii, v souvislosti s přechodnými opatřeními týkajícími se složení Evropského parlamentu (tzv. španělský protokol zajišťující navýšení počtu poslanců EP)

Výňatek z předkládací zprávy po jednání vlády k návrhu na sjednání tohoto protokolu:

Protokol představuje mezinárodní smlouvu tzv. „prezidentské“ kategorie, která vyžaduje ratifikaci prezidentem republiky. Přestože Protokolem samotným nedochází k přenosu nových pravomocí orgánů České republiky na Evropskou unii, mění se jím mezinárodní smlouva, konkrétně Lisabonská smlouva,⁵⁶ kterou byly některé pravomoci orgánů České republiky na

⁵² Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. září 2009 ve věci C-199/08, Erhard Eschig proti UNIQA Sachversicherung AG, Sběrka soudních rozhodnutí [2009], s. I-08295, bod 38.

⁵³ Protokol může mít například dopad na výklad článku 352 Smlouvy o fungování EU.

⁵⁴ Jen pro ilustraci je vhodné doplnit, že v Rakousku již byl Protokol o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy ratifikován oběma komorami rakouského parlamentu, a to kvalifikovanou většinou, která je rakouskou ústavou vyžadována u mezinárodních smluv, kterými se mění smluvní základ EU.

⁵⁵ S výjimkou Smlouvy o přistoupení Chorvatska k EU (Úř. věst. L 112, 24. 4. 2012, s. 10), u níž nebylo sporu ohledně její kvalifikace jako mezinárodní smlouvy dle čl. 10a Ústavy ČR.

⁵⁶ Protokolem se přímo mění Protokol (č. 36) o přechodných ustanoveních, který byl Lisabonskou smlouvou připojen ke Smlouvě o Evropské unii, Smlouvě o fungování Evropské unie a Smlouvě o založení Evropského společenství pro atomovou energii.

Tabulka: Postup jednotlivých členských států EU ve věci Protokolu o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy

Členský stát	Bude Protokol schvalován stejným způsobem jako Lisabonská smlouva?	Jakou většinou bude v parlamentu Protokol schvalován?	Poznámka
Finsko	Ne	Prostá	Lisabonská smlouva byla schválena ústavní většinou.
Irsko	Ne	Prostá	Lisabonská smlouva byla schválena v referendu; při parlamentním projednávání není jiná než prostá většina.
Německo	Ne	Prostá	Lisabonská smlouva vyžadovala 2/3 většinu dle čl. 79 odst. 2 Základního zákona.
Nizozemsko	Ne	–	Protokol bude schvalován „tichou procedurou“, <i>a priori</i> nevyžadující hlasování v Parlamentu, na rozdíl od schvalování Lisabonské smlouvy.
Polsko	Ne	Prostá	Lisabonská smlouva vyžadovala ústavní většinu.
Slovensko	Ne	Prostá	Dle klasifikace Slovenské republiky se nejedná o mezinárodní smlouvu přenášející na EU pravomoci, která by vyžadovala ústavní většinu.
Slovinsko	Ano	Prostá	Integrační mezinárodní smlouvy jsou schvalovány 2/3 většinou, nicméně Protokol ani Lisabonská smlouva nebyly takto vyhodnoceny.
Spojené království	Ano	Prostá	Od roku 2011 se ovšem na změny základacích smluv EU aplikují nová pravidla (<i>European Union Act 2011</i>), podle nichž smlouvy zakládající přenos pravomocí podléhají referendu. Lze si klást otázku, jak by podle těchto pravidel byla posouzena Lisabonská smlouva. Protokol byl nicméně vyhodnocen jako smlouva nevyžadující referendum.
Švédsko	Ne	Prostá	Lisabonská smlouva vyžadovala 3/4 většinu.
Maďarsko	Ano	Ústavní	
Rumunsko	Ano	Ústavní	Procesní ekvivalence – Protokol modifikuje základací smlouvy.

Belgie	Ano	Prostá	Nerozlišuje mezi jednotlivými mezinárodními smlouvami, má pro ně tudíž pouze jednu proceduru.
Estonsko	Ano	Prostá	Pouze změny smluv o státních hranicích vyžadují schválení kvalifikovanou parlamentní většinou.
Itálie	Ano	Prostá	Nerozlišuje mezi jednotlivými mezinárodními smlouvami, má pro ně tudíž pouze jednu proceduru.
Kypr	Ano	Prostá	Nerozlišuje mezi jednotlivými mezinárodními smlouvami, má pro ně tudíž pouze jednu proceduru.
Litva	Ano	Prostá	Pouze změny smluv o státních hranicích vyžadují schválení kvalifikovanou parlamentní většinou.
Portugalsko	Ano	Prostá	Nerozlišuje mezi jednotlivými mezinárodními smlouvami, má pro ně tudíž pouze jednu proceduru.

Evropskou unii přeneseny a která proto byla Českou republikou ratifikována jako smlouva podle čl. 10a ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších změn (dále jen „Ústava“). Protokolem předpokládaná změna spočívá v modifikaci složení Evropského parlamentu s důsledky pro poměr zastoupení občanů jednotlivých členských států, což lze považovat za změnu způsobu výkonu pravomocí přenesených na Evropskou unii. S ohledem na stanovisko ministra a předsedy Legislativní rady vlády byl učiněn vládou závěr, že uvedené skutečnosti odůvodňují ústavně-právní kvalifikaci Protokolu jako mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy, k jejíž ratifikaci je zapotřebí souhlasu Parlamentu České republiky, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu. Jelikož ústavní zákon neukládá v tomto případě konání referenda, bude Protokol předložen k vyslovení souhlasu k ratifikaci Parlamentu České republiky, jenž dle čl. 39 odst. 4 Ústavy bude rozhodovat třípětinovou většinou všech poslanců a třípětinovou většinou přítomných senátorů. Po vyslovení souhlasu obou komor Parlamentu České republiky bude Protokol předložen k ratifikaci prezidentu republiky.

2. Rozhodnutí Evropské rady, kterým se mění článek 136 Smlouvy o fungování Evropské unie, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro

Výňatek z předkládací zprávy pro jednání vlády k návrhu na přijetí a schválení tohoto rozhodnutí:

Přijaté Rozhodnutí bude v obou komorách Parlamentu projednáváno obdobně jako mezinárodní smlouva. Rozhodnutím nedochází k rozšíření pravomoci (resp. působnosti) svěřené Unii zakládacími smlouvami EU. Jak vyplývá z výše uvedeného, cílem změny čl. 136 SFEU je toliko umožnit vznik ESM. Samotný mechanismus však bude vytvořen mezivládní dohodou mezi státy eurozóny, kterou tyto sjednají ve vlastní mezinárodní právní kapacitě (nebude

vytvářen aktem přijímaným institucemi Unie). Vláda nicméně v tomto specifickém případě shledává potřebu hledat širší politický konsensus, a proto se domnívá, že obě komory Parlamentu ČR by měly rozhodovat o souhlasu ke schválení Rozhodnutí prezidentem republiky tzv. kvalifikovanou většinou, tj. třípětinovou většinou poslanců a třípětinovou většinou přítomných senátorů.

Rozhodnutí bude následně předloženo prezidentu republiky ke schválení, které je dle ustálené praxe obdobou aktu ratifikace u mezinárodních smluv prezidentského typu. Schválením Rozhodnutí prezidentem republiky budou dokončeny vnitrostátní schvalovací postupy ČR, o čemž vláda vyrozumí Generálního tajemníka Rady.

3. Protokol o uplatňování Listiny základních práv EU v ČR

Výňatek z předkládací zprávy pro jednání vlády k návrhu na sjednání tohoto protokolu:

Protokol představuje mezinárodní smlouvu tzv. „prezidentské kategorie“, k jejíž ratifikaci prezidentem republiky je v souladu s čl. 49 písm. e) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších změn (dále jen „Ústava“) nezbytný souhlas obou komor Parlamentu ČR. Po jeho podpisu bude proto předložen Parlamentu ČR k vyslovení souhlasu k jeho ratifikaci. Po stránce materiální neznamená ratifikace Protokolu (ani in posse) přenos pravomocí orgánů ČR na mezinárodní organizaci ve smyslu čl. 10a Ústavy. Po stránce formální se jedná o změnu základacích smluv. V poslední fázi bude Protokol předložen k ratifikaci prezidentu republiky.“

Shrnuto, tzv. španělský protokol o navýšení počtu členů Evropského parlamentu byl schvalován kvalifikovanou většinou z důvodu, že převládl názor, že modifikaci složení Evropského parlamentu „*lze považovat za změnu ve způsobu výkonu pravomocí přenesených na Evropskou unii*“. U Rozhodnutí Evropské rady o změně čl. 136 SFEU, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro, byla zdůrazněna specifická příroda a kvalifikovaná většina byla zvolena vzhledem k tomu, že vláda shledala „*potřebu hledat širší politický konsensus*“.

Pokud jde o Protokol o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy, vláda ČR se přiklonila usnesením ze dne 10. dubna 2013 č. 243 k pojetí procesní ekvivalence v případě jakýchkoliv změn primárního práva, jinak řečeno u všech změn základacích smluv by se v budoucnosti mělo postupovat v režimu čl. 10a Ústavy ČR.⁵⁷ Byť při tomto rozhodování převážilo formální kritérium a opatrnost, nelze v žádném případě zpochybnit, že tento precedent povede ke zvýšení právní jistoty nejenom pro vládu, jak klasifikovat mezinárodní smlouvy měnící primární právo, ale i pro Parlament, neboť dojde k eliminaci rizika rozdílného postupu při vyslovení souhlasu s ratifikací meziná-

⁵⁷ Usnesení vlády ze dne 10. dubna 2013 č. 243: „*Vláda souhlasí s ústavněprávní kvalifikací Protokolu o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy (dále jen „Protokol“) jako mezinárodní smlouvy tzv. prezidentské kategorie podle čl. 10a ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen „Ústava“), jejíž schválení v obou komorách Parlamentu České republiky předpokládá souhlas s ratifikací třípětinovou většinou všech poslanců a třípětinovou většinou přítomných senátorů podle čl. 39 odst. 4 Ústavy.*“

rodní smlouvy v jednotlivých komorách Parlamentu. Zda to bylo správné rozhodnutí, ukáže teprve budoucnost.

VI. ZÁVĚR – INTEGRAČNÍ MEZINÁRODNÍ SMLOUVY A SUVERENITA

Cílem tohoto příspěvku bylo poukázat na některé zapomenuté skutečnosti týkající se vzniku a příprav euronovely Ústavy ČR. Některé z těchto problémů přetrvávají do dnešní doby, některé ústavní problémy spojené s postavením mezinárodních smluv v českém právním řádu se novelou Ústavy ČR č. 395/2001 Sb. podařilo odstranit. Mezinárodní smlouvy se stávají součástí českého právního řádu, jsou-li kumulativně splněny čtyři základní podmínky stanovené v hypotéze čl. 10 Ústavy ČR, konkrétně se musí jednat o mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal souhlas Parlament, prezident je posléze ratifikoval, staly se pro Českou republiku závaznými a byly vyhlášeny způsobem, který stanoví zákon.⁵⁸

Ustanovení článku 10a bylo do Ústavy ČR zapracováno také euronovelou Ústavy ČR, nicméně pojem „euronovela“ není přesné označení, jelikož novelizace Ústavy ČR ve světle přistoupení k EU obsahuje obecné principy týkající se přistupování k závazkům České republiky.⁵⁹ V souladu s čl. 10a odst. 1 Ústavy ČR mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci. Přeneseny tedy nemohou být pravomoci všechny, nýbrž jen pravomoci některé.⁶⁰ K povaze přenesení pravomocí Ústavní soud ČR uvádí, že „je právě podstatou přenosu pravomocí orgánů České republiky to, že namísto Parlamentu (ale i dalších orgánů České republiky) tyto pravomoci vykonává mezinárodní organizace, na kterou tyto pravomoci byly přeneseny“.⁶¹

Přenesení některých pravomocí na mezinárodní organizace nebo instituce přináší otázky týkající se možného omezení státní suverenity. V této souvislosti lze odkázat na nálezy Ústavního soudu ČR, konkrétně nález Pl. ÚS 29/09, podle kterého „suverenita státu není v moderním demokratickém právním státě účelem sama o sobě, tedy izolovaně, nýbrž je prostředkem k naplňování základních hodnot, na kterých konstrukce demokratického právního státu stojí“ a dále „přenesení určitých kompetencí státu, které vyvěrá ze svobodné vůle suveréna a bude nadále vykonáváno za jeho účasti předem dohodnutým, kontrolovaným způsobem, není pojmovým oslabením svrchovanosti, ale může naopak ve svých důsledcích znamenat její posílení ve společném postupu integrovaného celku“.⁶²

Jak však současně konstatoval Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 19/08, „z ústavně-právních mezí přenosu pravomocí obsažených v článku 10a Ústavy však dále vyplývá

⁵⁸ MLSNA, P. – KNĚŽÍNEK, J.: *Mezinárodní smlouvy v českém právu*. Praha: Linde, 2009, s. 180.

⁵⁹ K tomu blíže: ŠEJVL, M. a kol.: *Aplikace práva EU v České republice – Vybrané problémy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2009, s. 67.

⁶⁰ K tomu též nález Pl. ÚS 19/08, body 97, 109.

⁶¹ Nález Pl. ÚS 29/09, bod 136.

⁶² Nález Pl. ÚS 29/09, bod 147; též nález Pl. ÚS 19/08, bod 100: „Možnost utvořit takovou svobodnou vůli státu k opakované úpravě určité kompetence tak není projevem nedostatečnosti suveréna, nýbrž jeho plné svrchovanosti.“

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“.⁶³ Zmíněná potřeba „zřetelné ohraničenosti“ přenesených pravomocí však neznamená, že by tyto pravomoci musely být definovány detailním způsobem. Článek 10a Ústavy ČR by neměl být omezován jen na novou smluvní delegaci, ale na jakékoliv změny komplexních podmínek této delegace.⁶⁴ Při posuzování, zda dochází k přenosu pravomocí na mezinárodní organizaci nebo instituci v souladu s článkem 10a Ústavy ČR, je současně nutno přihlížet nejen k povaze a obsahu těchto pravomocí, ale i ke způsobu, jakým jsou tyto pravomoci mezinárodní organizací vykonávány.⁶⁵ Přitom současně platí, že výčet pravomocí, které jsou mezinárodní smlouvou přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci, nemusí být taxativní nebo výslovný.

Ústava ČR nepředpokládá automatické vypsání referenda k ratifikaci integrační mezinárodní smlouvy.⁶⁶ Tento výklad potvrdil i Ústavní soud, když konstatoval, že „pro proces ratifikace mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy nebyl přijat obecný ústavní zákon a volba (referendem nebo souhlasem obou komor Parlamentu) je nadále pro všechny budoucí případy v rukách zákonodárního sboru“.⁶⁷ V souladu s čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR potom platí, že k přijetí ústavního zákona a souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v čl. 10a odst. 1 Ústavy ČR je třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů. Ústavním zákonem je možné vyžadovat namísto souhlasu k ratifikaci daného Parlamentem ČR souhlas daný v referendu.⁶⁸ Je tedy na vůli zákonodárce, jakým způsobem proběhne případný proces ratifikace mezinárodní smlouvy na vnitrostátní úrovni. Jak však ukazuje dosavadní praxe, důvodem pro volbu ratifikační procedury nemusí být pouze formální posouzení obsahu mezinárodní smlouvy, ale i potřeba nalézt širší politický konsensus. Je tedy třeba odlišovat proces ratifikace ve smyslu mezinárodního práva⁶⁹ od vnitrostátní ratifikace, která je podmínkou pro to, aby se mezinárodní smlouva stala součástí českého právního řádu. Povinnost státu být vázán mezinárodní smlouvou a plnit ji v dobré víře⁷⁰ je vázána až na vstup mezinárodní smlouvy v platnost, tedy nikoliv na její podpis. V souladu s článkem 18 Vídeňské úmluvy však platí, že pokud stát smlouvu podepsal, je povinen se před vstupem smlouvy v platnost zdržet jednání, kterým by mohl mařit předmět a účel mezinárodní smlouvy.

Stávající znění Ústavy ČR týkající se mezinárodních smluv přijaté euronovelou Ústavy ČR bylo jistě výrazným posunem, nicméně dodnes přetrvávají problematické

⁶³ Nález Pl. ÚS 19/08, bod 134.

⁶⁴ KYSELA, J.: *Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy po „lisabonském nálezu“ Ústavního soudu*. In GERLOCH, A. – WINTR, J. (eds.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 52.

⁶⁵ Viz nálezy Ústavního soudu ČR, Pl. ÚS 29/09: „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.“

⁶⁶ KLÍMA, K. a kol.: *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 108.

⁶⁷ Pl. ÚS 29/09, bod 104; Pl. ÚS 19/08, bod 212.

⁶⁸ KLÍMA, K. a kol.: *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 108.

⁶⁹ K tomu viz čl. 2 odst. 1 písm. b) Vídeňské úmluvy, dle kterého je „ratifikace“ definována jako „mezinárodní úkon, jímž stát projevuje na mezinárodním poli svůj souhlas s tím, že bude vázán mezinárodní smlouvou“.

⁷⁰ Jedná se o zásadu *pacta sunt servanda* zakotvenou v článku 26 Vídeňské úmluvy.

body, jako je například postup při klasifikaci integračních mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy ČR nebo mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách. Zejména první problém je řešen v čase a v dohledné době se jím bude zabývat Parlament ČR, jak jsem nastínil v tomto článku. Problém integračních mezinárodních smluv je neodmyslitelně spojen i s problémem definice suverenity státu v pozdně moderní době a postojem moderního státu k suverenitě jako definičnímu znaku státu. Problémů spojených s mezinárodními smlouvami podle čl. 10a Ústavy ČR je celá řada, a proto nás v budoucnosti čeká řešení i dalších otázek, kterým se tento článek nevěnuje.

PREPARATION, FORMATION AND PROBLEMS ASSOCIATED
WITH THE EURO-AMENDMENT OF THE CONSTITUTION
OF THE CZECH REPUBLIC

Summary

This article is dedicated to the problems of preparation and formation of the amendment of the Constitution of the Czech Republic No. 395/2001 Sb. (Coll.), which is branded a “euro-amendment” of the Constitution of the CR. Essence of this amendment of the Constitution of the CR was comprehensive embedding and position of international treaties in the Czech legal system. One particular category of international treaties on human rights and fundamental freedoms was abolished and new unified conditions were created, by meeting of which an international treaty becomes a part of the legal system with application priority before a law. Main focus of this article are the problems of international treaties on integration by the article 10a of the Constitution of the CR, through the power of which some of the authority of the bodies of the CR are transferred to an international organization or institution. International treaties on integration are very difficult to classify. The key question is, when the transfer of authority to an international organization occurs and whether a constitution maker is able to identify this moment at all. The problem of interpretation of international treaties by the article 10a of the Constitution of the CR consists of a question whether, during their ratification, one should follow a purely formal procedure in accordance with the principle of procedural equivalence, or whether one should judge each particular international treaty, albeit mostly only on purely hypothetical level, to find out whether it constitutes a transfer of authority or a change of conditions for execution of authority, which the Czech Republic already has transferred to an international organization. The article also presents a comparative overview on what way the international treaties on integration are adopted in individual member states of the European Union. As an addition, this article also deals with the ruling of the Constitutional Court No. 403/2002 Sb. (Coll.), by which the Constitutional court extended interpretation of constitutional order on international treaties on human rights and fundamental freedom. The Constitutional Court has been using this category of international treaties as a reference criterion for judgement on constitutionality of laws and legal provisions till present. More detailed analysis of international treaties on integration also raises issue of definition of sovereignty of a modern state and its changes within integrating Europe. On the margins, this article also brings judicature of the Constitutional Court regarding position and judgement on the Lisbon treaty.

Key words: International treaties by the article No. 10a of the Constitution of the Czech Republic, international treaties on human rights and fundamental freedoms, European Union, classification of international treaties according to the Constitution of the Czech Republic, formation and preparation of the amendment of the Constitution No. 395/2001 Sb. (Coll.)

Klíčová slova: mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, Evropská unie, klasifikace mezinárodních smluv podle Ústavy ČR, vznik a příprava novely Ústavy č. 395/2001 Sb.