

PŘEZKUM SMLOUVY PODLE čl. 10a A SUVERENITA ČESKÉ REPUBLIKY

ONDŘEJ PREUSS*

Domnívám se, že opravdu neexistuje žádná zkratka k suverenitě.
Paul Bremer

I. ÚVODEM

Žijeme v globalizovaném a internacionalizovaném světě. Co však tato fráze ve skutečnosti znamená? V dnešním světě mnohem více ovlivňují události v zahraničí domácí vývoj a ovlivňují ho ve všech aspektech: politických, ekonomických i kulturních.¹ Naši realitu pak z tohoto hlediska samozřejmě nejvíce utváří události a rozhodnutí související s naším členstvím v Evropské unii.

Právo přirozeně tuto situaci reflektuje, a to posledních několik desetiletí velmi intenzivně. Zásadním momentem v tomto směru bylo přijetí ústavního zákona č. 395/2001 Sb. tzv. „Euronovely“ české Ústavy, která měla obohatit do té doby tzv. chudokrevný² český ústavní pořádek o nástroj umožňující spolupráci v rámci mezinárodní organizace. Ústavodárce si byl vědom výše naznačeného britkého mezinárodního vývoje, globalizace a potřeby mezinárodní kooperace a koordinace a snažil se tedy umožnit českému státu prohloubit své zapojení v mezinárodním předivu vztahů, závazků a zájmů.

Nicméně ač se jevila mezinárodní spolupráce nejen ekonomicky nevyhnutelná, přesto český ústavodárce neopomněl zakotvit zároveň i ochranu českého ústavního pořádku, respektive celého právního řádu a umožnil přezkum mezinárodních smluv ústavním soudem. Můžeme tedy hovořit o nástroji ochrany suverenity v přeneseném slova smyslu.

Tento nový institut však takřka okamžitě začal provokovat kontroverzní otázky a nejasnosti. První kontroverzí je vymezení okruhu smluv, které podléhají kontrole ústavní konformnosti. Přezkumu ex constitutionem podléhají fakultativně mezinárodní smlou-

* Autor je interním doktorandem na katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

¹ Příklady mohou být řecká či kyperská krize, které vedly k pádům několika vlád v EU (např. Slovensko: 2011) a dalším otřesům. Viz k tomu např. RADY, Dina Abdel Moneim: Greece Debt Crisis: Causes, Implications And Policy Options. *Academy Of Accounting & Financial Studies Journal*, 2012, No. 16.

² Pojem Jiřího Malenovského. Viz MALENOVSKÝ, Jiří: Ústavní soud ČR a mezinárodní právo. *Právník*, 2000, č. 2, s. 105–130, s. 130

vy podle čl. 49 Ústavy (zejména smlouvy zakládající práva a povinnosti) a smlouvy podle článku 10a Ústavy, na něž se tato práce soustředí (smlouvy přenášející pravomoci ČR na mezinárodní organizace). Které smlouvy jsou však ve skutečnosti smlouvy podle čl. 10a Ústavy není v praxi jednoznačné. Druhým bodem je referenční kritérium, podle kterého má ÚS rozhodovat. Je vázán pouze ústavním pořádkem vymezeném v čl. 112 Ústavy? Třetím problémem je rozsah přezkumu mezinárodní smlouvy. Lapidárně vyjádřeno otázkou, zda se má ÚS zabývat celou smlouvou či jen ustanoveními zpochybňovanými návrhem na přezkum. Konečně čtvrtým a možná klíčovým zlomem může být zejména v případě smluv dle čl. 10a Ústavy otázka obsahu přezkumu. Jde o vymezení suverenity státu, který předává část svých pravomocí nadnárodní organizaci.

Jsou tu však i další drobnější kontroverze. Jakou většinou by měl ÚS rozhodnout? Jak zabránit prezidentovi republiky obejít skupinu zákonodárců chystající se rozporovat již schválené smlouvy? Jakým způsobem by vůbec ústavní soud měl smlouvu vykládat? Nebo například, jak se vypořádat s absencí oficiálního českého znění mezinárodní smlouvy?

Na tyto otázky nám částečně daly odpověď Lisabonské nálezy Ústavního soudu.³ Ovšem například otázka nutné většiny zůstává nezodpovězena, neboť nálezy velmi silně podpořili všichni ústavní soudci, což u takto důležitých otázek nebývá zvykem a i některé další otázky zůstávají značně otevřené.

II. MEZINÁRODNÍ SMLOUVA PODLE čl. 10a

Mezinárodní smlouva jako taková je definována ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu, *bibli* mezinárodního práva z roku 1969 (dále jen „Vídeňská úmluva“),⁴ jež je pro Československo závazná až od roku 1987 (vyhlášena ve Sbírce zákonů č. 15/1988 Sb.). „Smlouva“ je podle ní mezinárodní dohoda, uzavřená mezi státy písemnou formou, řídící se mezinárodním právem, sepsaná v jediné nebo ve dvou či více souvisících listinách, ať je její název jakýkoliv.⁵ Definice je to tedy poměrně široká a obecná.

Důležité je, že mezinárodní smlouva je pramen závazný. Aplikuje ji Mezinárodní soudní dvůr, založený pod patronací OSN a na základě Charty OSN v roce 1945.⁶ Státy, které platně sjednaly svůj mezinárodněprávní závazek, pak nemohou tento závazek, nejen podle Vídeňské úmluvy, neplnit s odkazem na své vnitrostátní právo.⁷ To je také jeden z nejpodstatnějších důvodů zavedení kontroly ústavnosti mezinárodních smluv a také jeho konstrukce jako kontroly předběžné tak, aby působila jako jakýsi filtr nepropuštějící do právního řádu státu problematické a neaplikovatelné smlouvy.

České právo zná v zásadě tři druhy mezinárodních smluv: Smlouvy prezidentské, vládní a resortní. Toto dělení je opřené zejména o rozhodnutí prezidenta republiky ze

³ Nálezy sp. zn. Pl. ÚS 19/08 a sp. zn. Pl. ÚS 29/09

⁴ Viz ZEMÁNEK, Jiří: Předběžná kontrola ústavnosti mezinárodních smluv. *Parlamentní zpravodaj*, 2002, č. 4, s. 17

⁵ Vídeňská úmluva o smluvním právu. Čl. 2, odst. 1, písmeno a).

⁶ Statut Mezinárodního soudního dvora. Čl. 38.

⁷ Vídeňská úmluva o smluvním právu. Čl. 27.

dne 28. dubna 1993, vyhlášeného pod č. 144/1993 Sb. (dále jen „rozhodnutí o přenosu“), ovšem má oporu i v naší právní vědě a tradici.

Kritériem dělení smluv je zejména procedura jejich schvalování. Smlouvy, které podléhají souhlasu Parlamentu ČR a ratifikaci jsou považovány za smlouvy prezidentské. To jsou právě smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy, vymezené obsahově, např. upravující práva a povinnosti osob či hospodářské, spojenecké, mírové (někdy se vymezení zbytečně překrývá).

Smlouvy, které nepodléhají ratifikaci, jsou pak smlouvy vládní s výjimkou smluv, které svým významem nepřesahují rámec působnosti ústředních správních úřadů, přičemž pak jde o smlouvy resortní.⁸

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu ČR (ZÚS), hovoří pouze o smlouvách podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy. Ústavní soud se tedy nemůže zabývat smlouvami vládními a resortními. To však podle všeho nevádí, jelikož smlouvy vládní a resortní nejsou součástí českého právního řádu, což vyplývá ze znění čl. 10 Ústavy po „euronovele“, který stanoví, že smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu. Tedy dovodíme výkladem z opaku, že ostatní smlouvy nejsou.⁹

Jaké smlouvy jsou však smlouvami podle čl. 10a? První odstavec tohoto článku Ústavy stanoví: Mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci.

ÚS ve svém prvním Lisabonském nálezu pouze lakonicky konstatoval, že 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.¹⁰ Nicméně např. v bodě 167 citovaného nálezu tuto myšlenku ÚS přece jen rozvíjí a dokresluje.¹¹

V zásadě však přebíral soud v Lisabonském řízení argumentaci vlády a pracuje s charakterem smlouvy, jako smlouvy podle čl. 10a, jako s faktem.¹²

⁸ Jak píše J. Kysela: „Tyto smlouvy již nepodléhají ratifikaci, jakkoliv se z ústavy zdá, že ratifikace je univerzální způsob vstupu do smluvního závazku, zvolený ústavodárcem z pestřejší palety nabízené mezinárodním právem.“ KYSELA, Jan: Parlamentní projednávání mezinárodních smluv po novele Ústavy. *Parlamentní zpravodaj*, 2002, č. 4, s. 15–16, s. 15.

⁹ Viz také ŠTASTNÝ, Vít: Mezinárodní smlouvy vládní a resortní: vnitrostátní závaznost. *Veřejná správa* [online], 2005 [cit. 2. 2. 2014], č. 26, s. příl. I–III, dostupné z: http://web.mvcr.cz/archiv2008/2003/casopisy/vs/0526/pril1_info.html.

¹⁰ Viz bod 66. nálezu č. Pl. ÚS 19/08

¹¹ Bod 167. nálezu č. Pl. ÚS 19/08: „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 pravomoci ve smyslu článku 10a Ústavy. Pouze tak lze garantovat, že přenesením pravomoci, 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.“

¹² Viz k tomu KYSELA, Jan: Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy po „lisabonském nálezu“ Ústavního soudu. In GERLOCH, Aleš – WINTR, Jan (ed.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 51n.

Je zřejmé, že definice příslušných smluv se odvíjí od přenosu „pravomoci“. Pokud tedy vymezíme pojem pravomoci, měli bychom jednoduše vymezit i dané smlouvy. Obecně však platí, že otázka pravomoci a působnosti, případně kompetence patří k vůbec nejsložitějším právním problémům a nebyla dosud naprosto uspokojivě vyřešena.

Pro účely čl. 10a Ústavy však navrhuji nejširší možnou definici, tedy že pravomoc je *oprávnění vydávat závazné právní akty*. Pokud tedy ČR přenechává mezinárodní organizaci vydávání obecných norem, správních rozhodnutí či soudních rozsudků, vždy půjde o přenesení pravomoci. Jelikož jde vždy z povahy věci o *bianco* pověření, je odůvodněná i zvýšená péče o takový institut, která se mimo jiné projevuje i v požadované kvalifikované většině. Navazující otázkou vztahu mezi takovým přenesením a samotným ústavním pořádkem se zabývá další bod.

Zajímavou je však také podotázka, kterou si klade Jan Kysela, zda lze přenášet jen existující pravomoci či i pravomoci potenciální.¹³ Dle mého názoru není na tuto otázku jednoznačná odpověď a patrně bude teprve vyřešena praxí. Na jedné straně potenciální pravomoci vznikají na základě původních pravomocí a jsou tedy od nich odvozené. Na druhé straně ratifikace pracuje s konkrétním okruhem pravomocí a nelze ji absurdně vyprazdňovat.

III. PROCES PŘEZKUMU SMLOUVY DLE čl. 10a A JEHO SPECIFIKA

Ústavní soud jako český orgán kontroly ústavnosti je nadán pravomocí posuzovat soulad mezinárodních smluv s ústavním pořádkem. Úprava řízení o kontrole mezinárodních smluv je kromě Ústavy samotné, vtělena do ZÚS a to konkrétně do druhého oddílu druhé hlavy zákona.¹⁴ Oddíl nese název *Řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy s ústavními zákony* a již to sebou přináší další kontroverze.

Návrh na přezkum může k ÚS postupně přednést komora Parlamentu ČR, skupina zákonodárců a prezident republiky. ÚS pak rozhodne nálezem v plénu všech patnácti soudců o souladu, přičemž jeho negativní stanovisko brání ratifikaci mezinárodní smlouvy. Bližší úprava však není jednoduchá a je poměrně problematická.

Jedná se v zásadě o období klasického abstraktního přezkumu právních norem. Nicméně na rozdíl od něj čelí několika zásadním nejasnostem, které se dotýkají samotné podstaty této procedury.

Dle Jana Wintra můžeme u přezkumu smlouvy podle čl. 10a Ústavy vyjít ze tří možných odlišných stanovisek, které každé posouvá proces přezkumu jiným směrem:

1. Smlouva nesmí odporovat žádnému ustanovení Ústavy ani jiné části ústavního pořádku; pokud k nesouladu dojde, musí být odstraněn explicitní novelou Ústavy.

¹³ KYSELA, Jan: *op. cit.*, s. 56.

¹⁴ Naše právo se tak vskutku pouští na neprobádané pole, jak píše Jan Filip ve svém článku. Viz FILIP, Jan: Parlament a preventivní kontrola mezinárodních smluv Ústavním soudem. *Parlamentní zpravodaj*, 2002, č. 4, s. 8.

2. Smlouva nesmí odporovat žádnému ustanovení Ústavy ani jiné části ústavního pořádku, s výjimkou kompetenčních ustanovení. Kolize s kompetenčními ustanoveními (zejména jde o čl. 15 odst. 1, čl. 43, čl. 49, čl. 63 odst. 1 písm. b), c), čl. 67 odst. 1, čl. 80 odst. 1, čl. 81 a čl. 98 odst. 1 Ústavy) je ústavně připuštěna čl. 10a Ústavy.
3. Smlouva implicitně mění Ústavu, stává se de facto součástí ústavního pořádku, proto je přezkoumávána pouze její kolize s nezměnitelnými podstatnými náležitostmi demokratického státu podle čl. 9 odst. 2 Ústavy (nemohou-li je české orgány změnit, nemohou ani přenést pravomoc je změnit), případně též se základním postulátem svrchovanosti státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy.¹⁵

Lze se společně s Janem Wintrem přiklonit k druhé z těchto předložených variant. I Jan Kysela hovoří o implicitní novele Ústavy právě v kompetenční oblasti.¹⁶ Jiří Malenovský se pak v této souvislosti z trochu odlišných pozic pozastavuje nad stejným přístupem Ústavního soudu ke smlouvám podle čl. 10 a čl. 10a Ústavy a ptá se jaký účel má odlišná kvalifikovaná většina pro jejich schválení.¹⁷

Koherentní závěr nabízí opět Jan Wintr, když dovozuje, že lze nabýt dojmu, že bude rozdíl mezi posuzováním mezinárodních smluv podle čl. 10 a 49 Ústavy na straně jedné a mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy na straně druhé. Klasické smlouvy podle čl. 10 a 49 Ústavy nesmějí odporovat žádnému ustanovení Ústavy nebo jiné části ústavního pořádku, to je zřejmé. Smlouvy podle čl. 10a Ústavy ovšem dle jeho názoru implicitně mění Ústavu, proto minimálně tam, kde k této implicitní novele dochází, není domnělý rozpor mezi smlouvou a Ústavou skutečným rozporem, protože je kryt ústavním zmocněním v čl. 10a Ústavy.¹⁸

Takový závěr samozřejmě i odůvodňuje kvalifikovanou většinu při přijetí příslušné smlouvy a vymezuje i mantinely pro přezkum smlouvy Ústavním soudem. Narážíme zde nicméně na otázku referenčního rámce přezkumu řešenou v dalším oddíle. Nicméně lze se na věc dívat ještě z jednoho úhlu. Smlouvy dle čl. 10a vůbec nemusíme považovat za součást českého právního řádu (natož ústavního pořádku) a můžeme argumentovat, že jsou pouze součástí řádu „evropského“.

IV. REFERENČNÍ RÁMEC PŘEZKUMU

V české teorii a praxi je referenční rámec přezkumu poměrně spornou otázkou. Čl. 87 odst. 2. Ústavy stanoví, že „... Ústavní soud dále rozhoduje o souladu

¹⁵ WINTR, Jan: První rozhodnutí Ústavního soudu o ústavnosti mezinárodní smlouvy. *Jurisprudence*, 2009, č. 1, s. 28

¹⁶ KYSELA, Jan: *op. cit.*, s. 54. Jan Wintr dodává jasný příklad: „Smlouva podle čl. 10a Ústavy je implicitní novelou Ústavy minimálně v tom ohledu, že se zužují pravomoci některých orgánů České republiky, aniž se to ovšem výslovně projevuje v textu Ústavy. Podle čl. 15 Ústavy zákonodárná moc v České republice náleží Parlamentu. Podle čl. 249 a čl. 251 Smlouvy o založení ES, v platném znění, k níž Česká republika přistoupila Smlouvou o přistoupení (č. 44/2004 Sb. m. s.), však de facto zákonodárná moc v České republice náleží též Radě ES společně s Evropským parlamentem, přinejmenším pokud jde o nařízení ES. Zjevně se ale nejedná o porušení čl. 15 Ústavy, o rozpor Smlouvy o založení ES s ústavním pořádkem ČR, protože pravomoc Parlamentu byla na orgány ES přenesena Ústavou předvidaným a předepsaným způsobem.“

¹⁷ MALENOVSKÝ, Jiří: „Evropské nálezy“ a mezinárodněprávní základy práva ES/EU: Ústavní soud ČR i česká nauka pokračují v zastřelování. *Soudní rozhledy*, 2009, roč. 15, č. 8, s. 284.

¹⁸ WINTR, Jan: První rozhodnutí Ústavního soudu o ústavnosti mezinárodní smlouvy. *Jurisprudence*, 2009, č. 1, s. 27.

mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 s ústavním pořádkem...“¹⁹. Pojem ústavní pořádek je pak vymezen v čl. 112 odst. 1 Ústavy. Je tedy zdánlivě jasné, s čím ÚS mezinárodní smlouvu poměruje. Řízení před ÚS je sice v ZÚS nadepsáno *Řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy s ústavními zákony*, nikoliv ústavním pořádkem. Tato nesrovnalost však není zásadní, když uvážíme, že § 71d odst. 3. ZÚS zní: „*Při rozhodování posuzuje Ústavní soud obsah mezinárodní smlouvy z hlediska jejího souladu s ústavním pořádkem.*“

Pokud tuto nesrovnalost překročíme, objeví se další. Podle Vladimíra Balaše je záhadou, proč zavázat soudce pouze ústavním pořádkem. Odpovídá si však analýzou rozsahu pojmu ústavní pořádek.¹⁹ Do úvahy by tedy připadlo vyložit pojem ústavní pořádek poněkud extenzivně, nikoliv taxativně. Tak, jak to udělal ÚS ve slavném nálezu Pl. ÚS 36/01 ve věci odměny a náhrady výdajů správce konkursní podstaty ze dne 25. 6. 2002, kdy do rámce ústavního pořádku zahrnul ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách. Dokonce bychom tedy mohli dovodit, že referenčním rámcem přezkumu mezinárodních smluv jsou i jiné mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách. Komentář Jana Filipa a kol. však trvá na tom, že je obtížné myslitelné, aby kritériem hodnocení mezinárodní smlouvy byla jiná mezinárodní smlouva.²⁰

Samotný ústavní soud si v této souvislosti klade jinou otázku. Tedy zda je referenčním kritériem ústavní pořádek jako celek, anebo toliko materiální ohnisko Ústavy.²¹ Nakonec Ústavní soud užil jako referenční hledisko ústavní pořádek České republiky jako celek.²² Nevyjádřil se však přímo k rozsahu ústavního pořádku a v praxi stejně argumentoval zejména jeho ohniskem.

Jako jeden z argumentů pro tento závěr můžeme uvést myšlenku ústavního soudce Vojena Güttlera, že případný rozpor lze odstranit změnou Ústavy, nikoliv však jejího ohniska, které je nezměnitelné.²³ Tím se naplňuje smysl řízení, tedy identifikace protiústavních ustanovení ve smlouvě. Někteří odborníci však tento výklad zpochybňují s tím, že by případně nešlo o pozbytí smyslu přezkumu a že přezkum umožňuje odhalit právě onen neodstranitelný nesoulad!²⁴ Nicméně naopak rozsáhlý referenční rámec je také zpochybňován i s odkazem na cukerný nález (ÚS sp. zn. Pl. 50/04 z 8. 3. 2006), kde byl podle některých výkladů chápán mnohem úžeji.²⁵

Domnívám se, že je možné přiklonit se k extenzivnímu výkladu a uznat fakt, že je ÚS vázán ústavním pořádkem jako celkem, zejména jeho materiálním ohniskem, avšak včetně mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, které ostatně

¹⁹ BALÁŠ, Vladimír: Co nového přinesla „euronovela“ Ústavy ČR. *Parlamentní zpravodaj*, 2002, č. 4, s. 13.

²⁰ FILIP, Jan – HOLLÄNDER, Pavel – ŠIMÍČEK, Vojtěch: *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2001, s. 467.

²¹ Pl. ÚS 19/08 bod 71.

²² Pl. ÚS 19/08 bod 88, ale i bod 94 a 215.

²³ GÜTTLER, Vojen. K otázkám souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem ČR se zaměřením na proceduru, uvažované varianty a zvolené základní východisko obsahového přezkumu smlouvy. In GERLOCH, Aleš – WINTR, Jan (ed.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 14.

²⁴ Viz KRÁL, Richard. Glosa k referenčnímu hledisku pro přezkum souladu Lisabonské smlouvy s Ústavou ČR. In GERLOCH, Aleš – WINTR, Jan (ed.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 70.

²⁵ Konkrétně jde o články Ústavy – 10a odst. 1, 1 odst. 1 a 9 odst. 2. Viz tamtéž, s. 69.

někdy opravdu mohou tvořit i část materiálního ohniska tak, jak je dnes převážně chápáno (nikoliv však ve formálním slova smyslu). Nicméně je též spíše možné opatrně souhlasit s předsedou ÚS Pavlem Rychetským, že žádná část evropského (komunitárního) práva – ani základní smlouvy – zatím netvoří součást ústavního pořádku ČR jako referenční kritérium.²⁶ Samozřejmě však takový závěr není v čase neproměnlivý, neb zde sledujeme zejména materii, nikoliv formu.²⁷

Jak bylo uvedeno, ÚS se tedy přiklonil k závěru, že MS je nutné poměřovat celým ústavním pořádkem. Ve skutečnosti však tento závěr není úplně přesný s odkazem na argumentaci v minulé kapitole. ÚS nekonstatoval rozpor Lisabonské smlouvy čl. 15 Ústavy, který stanoví, že zákonodárná moc v České republice náleží Parlamentu. Tím podle Jana Wintra vlastně aproboval dosavadní ústavní praxi, podle které smlouva podle čl. 10a Ústavy implicitně mění kompetenční ustanovení Ústavy, aniž by bylo třeba v ústavním textu výslovně zúžit kupříkladu rozsah zákonodárné moci Parlamentu. Smlouva podle čl. 10a Ústavy tedy nesmí odporovat žádnému ustanovení Ústavy ani jiné části ústavního pořádku, s výjimkou kompetenčních ustanovení, ostatně jak již bylo naznačeno výše.²⁸

S touto otázkou souvisí i problém samotného výkladu mezinárodní smlouvy. Odborníci se však vesměs shodují, že by ÚS měl vykládat mezinárodní smlouvu podle pravidel mezinárodního, nikoliv vnitrostátního práva.²⁹ S tím lze v rámci vyloučení případných pozdějších výkladových nejasností souhlasit.

V. ROZSAH PŘEZKUMU

Nejpalčivějším problémem procesní úpravy kontroly mezinárodních smluv v českém právním řádu je určení rozsahu přezkumu a vlastně i způsob rozhodnutí.

V úvodu k tomuto tématu nutno souhlasit s Janem Kyselou a dalšími, že bylo velmi nešťastné, že první smlouvou přezkoumanou v řízení o souladu byla smlouva Lisabonská, smlouva velmi rozsáhlá, navíc podle čl. 10a Ústavy.³⁰ To ovlivnilo přístup ÚS, který je nastíněn níže.

Analogicky jako v řízení o abstraktní kontrole norem podle prvního oddílu druhé hlavy ZÚS se ÚS cítí být vázán rozsahem návrhu na zahájení řízení, což znamená, že

²⁶ RYCHETSKÝ, Pavel: Vliv přistoupení ČR k EU na judikaturu ÚS. In POSPÍŠIL Ivo – KOKEŠ, Marián (ed.): *In dubio pro libertate. Pocta Elišky Wagnerové u příležitosti životního jubilea*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 167.

²⁷ Z tohoto hlediska je „perspektivní“ zejména Listina základních práv EU. K této problematice viz BELLING, Vojtěch: Supranational Fundamental Rights or Primacy of Sovereignty? Legal Effects of the So-Called Opt-Out from the EU Charter of Fundamental Rights. *European Law Journal*, 2002, Vol. 18, No. 2. Ač závěry v tomto článku jsou již částečně ESD překonány.

²⁸ WINTR, Jan: První rozhodnutí Ústavního soudu o ústavnosti mezinárodní smlouvy. *Jurisprudence*, 2009, č. 1, s. 28.

²⁹ Např. MALENOVSKÝ, Jiří: Ústavní soud ČR a mezinárodní právo. *Právník*, 2000, č. 2, s. 112.

³⁰ Např. KYSELA, Jan: Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy po „lisabonském nálezu“ Ústavního soudu. In GERLOCH, Aleš – WINTR, Jan (ed.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 50. Pokud jde o fakt, že šlo o první smlouvu podrobenou kontrole, musíme připomenout, že zde byl jediný další pokus využít tento institut (Pl. ÚS 1/04), kdy se skupina poslanců KSCM snažila dosáhnout kontroly Přístupové smlouvy k EU, leč jejich návrh byl odmítnut, neboť skupina poslanců jej podala až po té, kdy prezident republiky smlouvu o přistoupení České republiky k Evropské unii ratifikoval.

jeho přezkum se koncentruje jen na ta ustanovení mezinárodní smlouvy, jejichž soulad s ústavním pořádkem navrhovatel výslovně zpochybnil a tuto pochybnost, ve snaze unést břemeno tvrzení, podepřel ústavněprávními argumenty (tedy v rozsahu kvalifikovaného návrhu).

Je to však správné stanovisko? Senát i prezident tuto tezi ve svých vyjádřeních v prvním řízení o souladu Lisabonské smlouvy zpochybňují. Prezident ve svém vyjádření zastává názor, že ÚS 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 podle něj smyslem řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a a 49 Ústavy s ústavním pořádkem.³¹ Je pravdou, že pokud by měl ÚS meritorně chránit podstatné náležitosti demokratického právního státu, měl by se snažit svou judikaturou spíše ještě rozvinout tento prezidentský názor a podobně jako v řízení o neústavnosti ústavního zákona rozšířit svou pozornost nad navrhovaný rozpor.

Ustanovení § 71e ZÚS, nadepsané *Nález a jeho právní následky*, ve svém prvním odstavci stanoví: „*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.*“ Tento odstavec nepřináší žádné interpretační těžkosti, ÚS autoritativně označí ustanovení, která brání ratifikaci. Odstavec druhý je, však zdá se podstatnější. Zní takto: „*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.*“

ÚS zde má poměrně složitou pozici. Měl by svým autoritativním nálezem stanovit, že předložená smlouva není v rozporu s ústavním pořádkem, nikoliv, že rozporovaná ustanovení jsou v souladu s ústavním pořádkem. Komentář k ZÚS od Jana Filipa a kol. však zastává stejný názor, k jakému dopěl ÚS. Systematickým a teleologickým výkladem lze podle něj dospět k závěru, že se bude třeba nadále držet stanoviska ÚS stran vázanosti petitem návrhu. Jako argumenty předkládá zejména fakt, že by to byla obtížně splnitelná úloha ÚS, zablokování dalších návrhů a problém konkretizace.³² Jan Filip opačný názor považuje se zřetelem na účel řízení za stěží přicházející do úvahy.³³

Komentář bývalé ústavní soudkyně Elišky Wagnerové a spol. předkládá dvě možné varianty řešení. První varianta předpokládá, že by ÚS měl být vázán návrhem a ačkoliv by ve výroku konstatoval nerozpornost ratifikace smlouvy s ústavním pořádkem, ve skutečnosti by prováděl přezkum pouze té části smlouvy, která byla návrhem napadena. Druhá varianta předpokládá dvě fáze. ÚS se vypořádá s návrhem a pak *prima facie* i s ostatními ustanoveními, tzv. „zbytkový paušální přezkum“.³⁴ Jan Kysela k tomu poznamenává, že ÚS se nevyhnul obecnému posouzení Lisabonské smlouvy, co do tvr-

³¹ Pl. ÚS 19/08 bod. 16.

³² FILIP, Jan – HOLLÄNDER, Pavel – ŠIMÍČEK, Vojtěch: *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 483.

³³ FILIP, Jan: Lisabonská smlouva za branami Ústavního soudu. *Parlamentní zpravodaj*, 2008, č.10, s. 3.

³⁴ WAGNEROVÁ, Eliška a kol.: *Zákon o ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2007, s. 312.

zeného zpochybnění základních charakteristik ČR, takže jakési „povšechné“ posouzení nad rámec dílčích výtek navrhovatele provedl již v prvním řízení o souladu.³⁵

Jak je uvedeno i výše, ÚS se jasné staví na stranu první varianty. V prvním „lisabonském“ nálezu to zazní jasně:

Pokusy 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.³⁶

Ostatně toto stanovisko zopakoval v literatuře i ústavní soudce Vojen Güttler, podle něhož by povšechný přezkum nebyl seriózní, „*nebyl by fěr*“.³⁷

Co jiného je však celé přezkoumání smlouvy před její ratifikací než svého druhu dobrozdání? Jak je možné ochránit podstatné náležitosti demokratického právního státu, pokud ÚS striktně sleduje pouze navrhované rozpory? Je možné souhlasit, že by šlo o velmi obtížný úkol, ovšem zdaleka ne o noeticky nesplnitelný. V mnoha zemích takto přezkum funguje.³⁸ Navíc zde sice vzniká rei iudicata (která se může stát velmi podstatnou a nutnou), ovšem nikoliv, co do vztahu k individuálním ústavním stížnostem ex post.³⁹ Tyto individuální stížnosti pak mohou hrát i kompenzační roli.⁴⁰ Samotný ÚS pak své stanovisko trochu zmírnil, když v druhém Lisabonském nálezu „*neshledal důvody k apriornímu odmítnutí přezkumu Lisabonské smlouvy jako celku, pokud jsou v tomto směru navrhovatelem vzneseny relevantní ústavněprávní argumenty*“.⁴¹ Stále však jasně preferuje vázanost návrhem.

Prezident ve svém vyjádření proklamuje, že „*odůvodnění návrhu, resp. vyjádření účastníků mají z hlediska řízení pouze ten právní význam, že je třeba se s jejich tvrzeními, náměty a pochybnostmi vypořádat v odůvodnění nálezu. Fakt, že by se takto zabránilo dalším případným stížnostem (zejména skupiny poslanců a senátorů), je i podle prezidenta v důsledku absurdní*“.⁴² Nelze než v zásadě souhlasit. Proč chránit právo dalších účastníků řízení – ze zákona jimi jsou parlament i prezident (§ 71c ZÚS) –, když své argumenty mohou vyjádřit během řízení zahájeným kýmkoliv z nich. Jediný racionální argument je možné vynechání skupiny poslanců či senátorů, kteří jsou legi-

³⁵ KYSELA, Jan: Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy po „lisabonském nálezu“ Ústavního soudu. GERLOCH, Aleš – WINTŘ, Jan (ed.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 51.

³⁶ Pl. ÚS 19/08 bod 75.

³⁷ GÜTTLER, Vojen. K otázkám souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem ČR se zaměřením na proceduru, uvažované varianty a zvolené základní východisko obsahového přezkumu smlouvy. In GERLOCH, Aleš – WINTŘ, Jan (ed.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 19.

³⁸ Příkladem může být zejména Francie.

³⁹ Pl. ÚS 19/08 bod 84.

⁴⁰ Citováno podle příspěvku Jiřího Zemánka „Potřeba provázanosti Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem v nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 26. 11. 2008“ na konferenci *Vliv Lisabonské smlouvy na český právní řád*, uskutečněné v Praze 27. 3. 2009.

⁴¹ Pl. ÚS 29/09 bod 109.

⁴² Pl. ÚS 19/08 bod 16.

timování podle § 71a ZÚS a jejichž právo by tedy rozhodnutím o celé smlouvě mohlo být zkráceno.⁴³

To však není argument zásadní. Je sice pravda, že skupina poslanců a senátorů je znevýhodněna, ovšem mnohem větší znevýhodnění je čeká v takovém scénáři, kdy je obejde prezident. Ten totiž nemá žádnou lhůtu na ratifikaci a teoreticky může schválenou smlouvu ratifikovat prakticky okamžitě po vyslovení souhlasu druhé z komor parlamentu. Tím nedá šanci skupině zákonodárců na podání návrhu.⁴⁴ To je dle mého názoru velký problém současné úpravy, a nikoliv to, že by se měli postupně vyjadřovat všichni možní navrhovatelé. Primárně jde přece o to, smlouvu podrobit přezkumu, a nikoliv o to, kdo návrh na její přezkum před ÚS přednese.

Naopak zde vzniká nebezpečí, které si patrně ÚS plně neuvědomil. Celé řízení o souladu mezinárodních smluv může být zneužito k zamezení ratifikace naprosto konformní smlouvy, pouhým neustálým opětovným navrhováním dalších a dalších rozporů. Ústavní soud by pak vždy jen vyhlásil soulad v dané partikulární otázce, smlouva by však téměř neomezenou dobu nemohla být ratifikována, přičemž tento scénář připadá v úvahu zejména ve vztahu k prezidentovi republiky, který není vázán žádnou lhůtou k ratifikaci po vyslovení souhlasu obou komor parlamentu, a to zejména v souvislosti s „osamostatněním“ prezidenta po zavedení přímé volby a kauze „Amnestie prezidenta Klause“.⁴⁵ Jan Filip to částečně předpovídal již v předstihu říka, že ve sporných případech by tak mohlo být řízení před ÚS využito jako dočasné odložení řešení.⁴⁶ To je však naprosto mimoústavní postup, který by velmi citelně poznamenal českou politickou i právní kulturu i obraz v zahraničí.

Tuto obavu bohužel podtrhl i ÚS: „*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 předelat, že otázku rei iudicatae je pro takový případ namístež interpretovat restriktivně.*“⁴⁷

Tak se také stalo v nálezu Lisabon II., kdy ÚS podle očekávání dovodil, že je možné napadnout i stejné ustanovení s novou argumentací.⁴⁸ Nicméně dále tvrdí, že tyto závěry „... neznamenají, že se případným následným navrhovatelům (či případným účastníkům dalších řízení) umožňuje znovu a znovu zpochybňovat Ústavním soudem již jednou v nálezu vyslovené závěry...“ a že ÚS není „... místem pro nekončící polemiky, o které se snaží někteří účastníci.“⁴⁹

Ústavní soud se tedy vydal dle mého názoru na strastiplnou cestu, o které se domnívá, že jí má prošlapanou v řízení o abstraktní kontrole ústavnosti. Většina teoretiků stojí za ním,⁵⁰ ovšem následky mohou být ještě velmi nepředvídané. Možné řešení je

⁴³ Pl. ÚS 19/08 bod 71.

⁴⁴ Viz také usnesení ÚS Pl. ÚS 1/04 a poznámka pod čarou 30.

⁴⁵ ÚS sice stanovil určitou lhůtu ve svém druhém Lisabonském nálezu (viz bod 116: „... povinnost prezidenta republiky bez zbytečného odkladu ratifikovat...“), ta je však kontroverzní a v důsledku kaučuková.

⁴⁶ FILIP, Jan: Parlament a preventivní kontrola mezinárodních smluv Ústavním soudem. *Parlamentní zpravodaj*, 2002, č. 4, s. 10.

⁴⁷ Pl. ÚS 19/08 bod 78.

⁴⁸ Pl. ÚS 29/09, zejména bod 98.

⁴⁹ Pl. ÚS 29/09 bod 99 a 100.

⁵⁰ Viz např. Zdeněk Kühn, který konstatuje: „Závěr ÚS, že se soustředí pouze na Senátem napadené části je podle mne zcela přesvědčivý a správný.“ Cit. podle KÚHN, Zdeněk: Nález ve věci Lisabonské smlouvy I. –

přítom nasnadě. Jan Kněžínek navrhuje přiznat postavení vedlejšího účastníka ostatním možným navrhovatelům, tedy těm, kdo konkrétní řízení nezahájili.⁵¹ Tak by opravdu mohlo dojít k naplnění účelu řízení a smlouva by mohla být přezkoumána jen jednou. Přiblížili bychom se záměru ústavodárce a hlavně by se ÚS nemusel později odklánět od své judikatury v souvislosti s ochranou materiálního ohniska ústavy, když by v návrhu nebyla konkretizována.

VI. OBSAH PŘEZKUMU, SUVERENITA A LISABONSKÁ SMLOUVA

Lisabonská smlouva, někdy nazývána smlouvou Reformní, byla podepsána 13. prosince 2007 v portugalském hlavním městě jako smlouva s nemalými cíli reformovat Evropská společenství a nahradit neúspěšný koncept tzv. Smlouvy o ústavě pro Evropu.⁵² Součástí českého právního řádu se stala po ratifikaci prezidentem republiky ode dne 1. 12. 2009.⁵³ Tato velmi rozsáhlá a do jisté míry revoluční⁵⁴ novelizace evropského primárního práva dala ÚS možnost vyjádřit se k základním otázkám vztahu mezinárodního a ústavního práva, jakož i k ochraně podstatných náležitostí demokratického právního státu či obsahu pojmu materiální jádro ústavy.

V souvislosti s těmito nálezy se akcentovaly otázky, zda se ÚS nestává „třetí komorou parlamentu“ a zda se nepouští na tenký led politického boje, jak je mu to právě v souvislosti s meritorní kontrolou mezinárodních smluv předvídáno.⁵⁵ Lze konstatovat, že Ústavní soud přistoupil k vlastnímu meritornímu rozboru obsahu Lisabonské smlouvy pečlivě a s odstupem. Snažil se vypořádat popořadě se všemi argumenty navrhovatelů a prezidenta (zejména v otázce obecné přechodové klauzule (*passerelle*) zakotvené v čl. 48 Smlouvy o Evropské unii a doložky flexibility dle čl. 352 Smlouvy o fungování EU, ovšem i s Evropskou listinou základních práv). ÚS možná opravdu cítil potřebu suplovat neexistenci dřívějšího přezkumu ústavnosti přístupové smlouvy ČR k EU, tak jak píše Zdeněk Kühn.⁵⁶

obecné otázky. *Jiné právo* [online], 2008, dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2008/12/nlez-ve-vci-lisabonsk-smlouvy-i-obecn.html> [cit. 2. 2. 2014].

⁵¹ KNĚŽÍNEK, Jan. Několik poznámek k řízení o souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem ve světle nálezu ÚS k LS. In GERLOCH, Aleš – WINTR, Jan (ed.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 67.

⁵² Někdy nazývána Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu.

⁵³ Viz sdělení MZV o předpisu č. 111/2009 Sb. m. s ze dne 1. 12. 2009.

⁵⁴ Nicméně není zase revoluční příliš. Vychází ze Smlouvy zakládající ústavu pro Evropu, která slovy profesora J. J. Thromma v předmluvě ke komentovanému vydání této smlouvy není o moc více než další přizpůsobení unijních smluv současné politické realitě. Viz SYLLOVÁ, Jindřiška: *Ústava pro Evropu: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2005, s. IX.

⁵⁵ Jan Filip varuje: „*Je zde rovněž nebezpečí, že ÚS bude vstupovat do střetu mezi vládou a opozicí a sám se tak stane politickou silou, která by již nebyla pod kontrolou, což není v souladu se zásadou demokratického právního státu.*“ Viz. FILIP, Jan: Parlament a preventivní kontrola mezinárodních smluv Ústavním soudem. *Parlamentní zpravodaj*, 2002, č. 4, s. 9.

⁵⁶ KÜHN, Zdeněk: Kauza Lisabonské smlouvy II. Výklad pojmu suverenita. *Jiné právo* [online], 2008 [cit. 2. 2. 2014], dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2008/12/kausa-lisabonsk-smlouvy-ii-vklad-pojmu.html>.

Nejpodstatnější je však závěr, že ústavní soud se pohybuje v poměrně moderním pojetí suverenity a svrchovanosti.⁵⁷ Na „obranou metodu“ senátu a senátorů odpověděl „oboustranným viděním“ předložené mezinárodní smlouvy a rozhodl se PNDPS chránit nikoliv uzavřením se do sebe, ale naopak otevřeným přístupem.⁵⁸

ÚS dovozuje, že z moderního ústavněprávního pohledu tedy nemusí svrchovanost (suverenita) znamenat pouze „nezávislost státní moci na jakékoli jiné moci, a to jak navenek (v oblasti mezinárodních vztahů), tak i ve vnitřních věcech“.⁵⁹ Takto dnes již (pravděpodobně) není suverenita chápána v žádné tradiční demokratické zemi, a stricto sensu by pak nesplňoval znaky suverenity žádný stát včetně USA.⁶⁰ Naopak fenomén tzv. slabých států, válek a terorismu silně nahlořádá nároky činěné na suverenitu v dnešním světě.⁶¹ Již v roce 1992 generální tajemník OSN Butrus Butrus-Ghálí prohlásil, že „Čas absolutní a bezvýjimečné suverenity ... pominul, přičemž teorie v tomto případě nikdy neodpovídala realitě.“⁶²

V podobném duchu píše i Vladimír Balaš, když poznamenává, že s nebyvalým růstem vzájemných styků a uvědomění si tohoto procesu, majíce na zřeteli stále celosvětové soupeření, nemohou ani nejmenší státy zůstat zcela svrchovanými.⁶³ Ústavní právo a jeho výklad nemůže být odtrženo od reality, a to platí i o pojmu suverenity či svrchovanosti.

ÚS proto cituje i další moderní definici suverenity: „Pro stát, který se nachází v těsném, navzájem závislém systému, praktická suverenita spočívá v tom, být chápán jako hráč, kterému sousední státy naslouchají, s nímž aktivně jednají a jehož národní zájmy jsou brány v potaz.“⁶⁴

ÚS i navrhovatelé se tolik zabývají suverenitou, jelikož je to zvláště pro menší země střední Evropy historicky velmi důležitý pojem, a to zejména v mezinárodní oblasti, tedy i ve vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva. Suverenita v tomto smyslu je však pojem relativně nový a můžeme ji ještě dělit na vnitřní a vnější, můžeme ji chápat pozitivně i negativně.⁶⁵ Můžeme tak rozvíjet další a další konstruk-

⁵⁷ Pojem suverenity je samozřejmě jedním z nejsložitějších státoprávních pojmů. Viz k tomu např. HENKIN, Louis: That „S“ Word: Sovereignty, and Globalization, and Human Rights, Et Cetera. *Fordham Law Review*, 1999, Vol. 68, No. 1; nebo PHILPOTT, Daniel: Ideas and the Evolution of Sovereignty. In HASHMI, Sophail H. (ed.): *State Sovereignty Change And Persistence In International Relations*. Penn State Press, 1997.

⁵⁸ Pojmy podle příspěvku Jiřího Zemánka „Potřeba provázanosti Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem v nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 26. 11. 2008“ na konferenci *Vliv Lisabonské smlouvy na český právní řád*, uskutečněné v Praze 27. 3. 2009

⁵⁹ HENDRYCH, Dušan a kol.: *Právní slovník*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 1007

⁶⁰ Pl. ÚS 19/08 bod 107.

⁶¹ Viz Ludsín 107.

⁶² Citováno podle JACKSON, John H.: Sovereignty-Modern: A New Approach to an Outdated Concept. *Am J. Intl. L.*, 2003, Vol. 97, s. 787.

⁶³ BLAHOŽ, Josef – KLIMA, Karel – BALÁŠ, Vladimír. *Srovnávací ústavní právo*. Praha: ASPI, 2003, s. 367

⁶⁴ Citováno podle: CALLEO, David P.: *Rethinking Europe's Future*. Oxford: Princeton university press, 2001, s. 141, tak jak ho cituje ÚS, Pl. ÚS 19/08 bod. 107. Toto pojetí je však někdy kritizováno s tím, že „zcela stírá rozdíl mezi plnohodnotnými státy a „polostáty“, jako jsou protektoráty, vazalské státy, kapitulací režimy či mandáty.“ Viz KRÁTKÝ, Petr: Lisabonská smlouva versus moderní právní stát. GERLOCH, Aleš – WINTR, Jan (ed.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 209.

⁶⁵ HÖLLÄNDER, Pavel. Suverenity států (paradoxy a otázky). GERLOCH, Aleš – WINTR, Jan (ed.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 88, resp. 91.

ce.⁶⁶ Můžeme suverenitu pojímat jako faktický stav, nebo juristicky jako existenci státu v jeho hranicích a nerušený výkon ústavní moci na jeho území vůči všem subjektům a respekt ostatních států.⁶⁷ Podstatné však je, uvědomit si provázanost dnešní suverenity s mezinárodním společenstvím i s ostatními státy.

Hallie Ludsin přináší další zajímavou definici suverenity, kterou by patrně mohl akceptovat i Ústavní soud. Suverenita je dle něj mechanismus, jak organizovat domácí a zahraniční politiku tak, aby byla chráněna a posilována ochrana zájmu lidu a obecné blaho.⁶⁸

Jaká je však relace suverenity a vztahu mezinárodního a ústavního práva? Někteří teoretici tvrdí, že suverénem je, pokud vůbec, toliko ústava samotná.⁶⁹ Ústava je opravdu vyjádřením suverenity státu a ÚS ve svých lisabonských nálezech její do jisté míry sebeomezenou suverenitu potvrzuje. ÚS dále dovozuje, že „*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*“.⁷⁰

Podstatné také je, že kompetenční kompetence zůstává státům. To je mez, za kterou nelze jít. Je namístě společně s ÚS 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. Stát je tedy stále suverénem, který navíc může z unie i vystoupit a zbavit se tak případných nechtěných tlaků, což ÚS zvýraznil v bodě 106 svého nálezu. Vzhledem k tomu, že případné vystoupení před „Lisabonem“ by bylo přinejmenším problematické, je tato nová možnost jedním z argumentů pro její hodnocení, jako ústavně-konformní a přínosné i co do zachování státní suverenity.⁷¹

V této souvislosti je možné doplnit, že Lisabonská smlouva kromě formální úpravy vystoupení z EU přináší i posílení národních parlamentů členských států a výrazné posílení Evropského parlamentu. Ten je podle Lenky Pítrové vítězem Lisabonské smlou-

⁶⁶ Například decizionistický koncept Carla Schmitta a deliberativní pojetí Jürgena Habermase. Ke Schmittovi, tomuto „intelektuálnímu sabotérovi“ Výmarské republiky viz McCONKEY, Michael: Anarchy, Sovereignty, and the State of Exception: Schmitt's Challenge. *Independent Review*, 2013, Vol. 17, No. 3.

⁶⁷ KLÍMA, Karel: Teoretické pojetí suverenity státu, ústavně právní východiska. In GERLOCH, Aleš – WINTTR, Jan (ed.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 123.

⁶⁸ LUDSIN, Hallie: Returning Sovereignty to the People. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2013, Vol. 46, No. 1, s. 99.

⁶⁹ BÖCKENFÖRDE, E. W.: Staat, s. 129–130. Citováno podle HOLLÄNDER, Pavel: Suverenity státu (paradoxy a otázky). In GERLOCH, Aleš – WINTTR, Jan (ed.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 94.

⁷⁰ Pl. ÚS 19/08 bod 108.

⁷¹ V návrhu skupiny senátorů ze dne 29. 9. 2009 je v bodě 58 srovnávána úprava vystoupení z EU s liberálnější úpravou vystoupení ze SSSR (sic!). V bodě 140 pak senátoři dovozují, že nová úprava vystoupení „ve skutečnosti možnost vystoupit z Unie nezavádí, ale pouze potvrzuje, a nadto ji podmiňuje sjednáním dohody o podmínkách vystoupení; to umožňuje vytvářet na odcházející členský stát silný politický tlak, aby si své rozhodnutí ještě rozmyslel“. S tím lze částečně souhlasit, nicméně závěr senátorů, že z Unie bylo možné vystoupit před účinností Lisabonské smlouvy, není obecně přijímán. Viz ZBÍRAL, Robert: Jednostranné vystoupení z EU v LS jako poslední pojistka suverenity národních států? In GERLOCH, Aleš – WINTTR, Jan (ed.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 147.

vy.⁷² Demokratický deficit, dlouho pro ES příznačný, se tak s Lisabonskou smlouvou umenšuje.

Zásadní poznámkou pak ještě musí být, že suverenita vlastně nenáleží státu jako takovému, ale naopak jeho lidu. Státy, respektive jejich vlády se za ní nemohou schovávat.⁷³ Takto pojmávaná suverenita nám i odpovídá na rozpor mezi suverenitou vnitřní a vnější. Obě totiž ve výsledku drží lid.

Lisabonská smlouva tedy v žádném případě nepřináší nějaké „zotročení“ členských států ani jejich suverénních „lidů“,⁷⁴ spíše lze tento vztah považovat za dobrovolný, vzájemně prospěšný závazek, který v případě pochybností na straně suverénního státu může být zpřetrhán. Pavel Holländer, místopředseda ÚS, k tomuto poznamenává, že ztráta suverenity se nerovná ztrátě svobody.⁷⁵ Ani ke ztrátě suverenity však nedochází a obecně přijímaný náhled na vztah mezinárodního a ústavního práva dostal konkrétnější obrysy, kdy na jednu stranu byla opuštěna neudržitelná vize absolutní suverenity, ovšem na druhou stranu bylo potvrzeno, že je to pořád Česká republika a její lid, kdo je pánem smluv schopným měnit i zpřetrhat své mezinárodní závazky. To nic nemění na stanovisku ÚS, že mezinárodní závazek, který by měl popřít podstatné náležitosti demokratického právního státu je nepřipustný.

Je to stále Ústava České republiky, která je suverénní, ovšem je samozřejmě vázaná sama sebou, resp. svými ustanoveními vtělujícími mezinárodní závazky do českého právního řádu.

Navíc se zdá, že ÚS se od svého Lisabonského rozhodnutí spíše posunul směrem k většímu důrazu na kontrolu mezinárodních, resp. unijních aktů. Tento posun je velmi rázně symbolizován stále probíhající kauzou tzv. Slovenských důchodů.⁷⁶ V jednom ze svých předních nálezů v této věci (sp. zn. Pl. ÚS 5/12 ze dne 31. 1. 2012) k tomu ÚS obšírně uvedl:

... nelze na nároky občanů České republiky plynoucí ze sociálního zabezpečení do doby 31. 12. 1992 vztáhnout evropské právo, ... a vycházejí z principu explicitně vysloveného Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/09, nelze než v souvislosti s dopady rozsudku ESD ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09 na obdobné případy konstatovat, že v jeho případě došlo k excesu unijního orgánu, k situaci, v níž akt orgánu Evropské unie vybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla, k překročení rozsahu svěřených kompetencí, k postupu ultra vires.

⁷² Citováno podle odpovědi Lenky Pítrové na jednu z otázek na konferenci „Vliv Lisabonské smlouvy na český právní řád“, uskutečněné v Praze 27. 3. 2009

⁷³ LUDSIN, Hallie: Returning Sovereignty to the People. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2013, Vol. 46, No. 1, s. 113. Hallie Ludsín tuto koncepci velmi barvitě rozvíjí např. s poukazem na nedávnou Lybijskou krizi a pád „nelegitimní“ vlády Muammara Kaddáfího, která právě ztratila nárok na to zakládat se suverenitou, neb lid si toto právo přechodně osvojil sám.

⁷⁴ Tyto pojmy často vypadají téměř nepatříčně, nicméně v zásadě správně vymezují to, co má autor na mysli.

⁷⁵ Citováno podle příspěvku Jiřího Zemánka „Potřeba provázanosti Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem v nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 26. 11. 2008“ na konferenci *Vliv Lisabonské smlouvy na český právní řád*, uskutečněné v Praze 27. 3. 2009

⁷⁶ Jan Komárek dokonce hovoří poněkud expresivně o atomové bombě. KOMÁREK, Jan: V Joštově vybuchla atomová bomba. *Jiné právo* [online], 2012 [cit. 1. 10. 2012], dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2012/02/v-joستove-vybuchla-atomova-bomba.html>.

ÚS tedy v zásadě překročil Rubikon a pustil se do, v Evropě nevidaného, souboje s SD EU. Označení evropského aktu, jako ultra vires by měl být až posední nástroj, jak chránit materiální ohnisko české Ústavy, respektive její suverenity.⁷⁷ Na druhé straně je pravdou, že výklad SD EU je mnohdy velmi tvůrčí a expanzivní, což by ve výsledku mohlo popřít nastolené vyvážení sil.

VII. ZÁVĚR

Účelem zavedení kontroly ústavnosti mezinárodních smluv je, aby působil jako jakýsi filtr, nepropouštějící do právního řádu státu problematické a neaplikovatelné smlouvy. Tento filtr by měl být nejjemnější právě u smluv podle čl. 10a Ústavy. Jde totiž o smlouvy implicitně měnící ústavní pořádek v jeho kompetenčních ustanoveních.

Referenčním rámcem by pak měl být ústavní pořádek jako celek, nikoliv pouze jeho materiální jádro, ovšem právě s výjimkou některých kompetenčních ustanovení, která z logiky věci musí ustoupit.

Ústavní soud by měl zvážit svůj přístup k otázce rozsahu přezkumu. Zatím ÚS postupuje tak, že přezkouvává v zásadě pouze ustanovení zpochybňovaná návrhem na přezkum. Tento postup není dle mého názoru správný a ÚS by se měl povšechně vypořádat se smlouvou jako celkem, aby dostál účelu přezkumného řízení.

Konečně možná nejvíce klíčovou otázkou může být zejména v případě smluv dle čl. 10a Ústavy otázka obsahu přezkumu. Jde o vymezení suverenity státu, který předává část svých pravomocí nadnárodní organizaci.

Otázku poměru mezinárodního a vnitrostátního práva lze v tomto kontextu přeneseně chápat jako svéráznou kolektivní hru tak, jak tvrdí prof. Malenovský, jež probíhá na hřišti zvaném právo a již se účastní dvě družstva. Jedno tvoří tvůrci, adresáti a vědci vnitrostátního práva, druhé tvoří tvůrci, adresáti a vědci mezinárodního práva. Každá kolektivní hra předpokládá souhru (vzájemné vztahy a kontakty) uvnitř každého z družstev, ale i vzájemnou interakci obou družstev.⁷⁸

Suverenita však nenáleží státu jako takovému, ale jeho lidu. Státy, respektive jejich vlády se za ní nemohou schovávat.⁷⁹ Takto pojimaná suverenita nám i odpovídá na rozpor mezi suverenitou vnitřní a vnější. Obě totiž ve výsledku drží lid, který tak disponuje i konečnou kompetenční kompetencí, což je nejzazší hranice, kam může transfer pravomocí dle čl. 10a dospět. Zde svou úlohu Ústavní soud naplnil.

⁷⁷ Více k tomu viz ZBÍRAL, Robert: Czech Constitutional Court, Judgment of 31 January 2012, Pl. Ús 5/12: A Legal Revolution or Negligible Episode? Court of Justice Decision Proclaimed Ultra Vires. *Common Market Law Review*, 2012, Vol. 49, s. 1–18.

⁷⁸ MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné: jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému*. 5. podstatně upr. a dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 407.

⁷⁹ LUDSIN, Hallie: Returning Sovereignty to the People. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2013, Vol. 46, No. 1, s. 113.

JUDICIAL REVIEW OF INTERNATIONAL TREATIES UNDER ARTICLE 10a AND SOVEREIGNTY OF CZECH REPUBLIC

Summary

This article deals with system of examination of international treaties by Czech Constitutional Court (CC) and mainly with examination of international treaties transferring powers of Czech Republic to the international body (treaties under Article 10a of Czech Constitution). The competence of CC to review international obligations of Czech Republic was introduced by constitutional novel in 2001 as preparation to forthcoming EU membership of Czech Republic and globalization of our world. The form of the review raised several basic questions immediately (and especially after the so-called “Lisbon” decision concerning Treaty of Lisbon). For example the very definition of international treaties under Article 10a of the Czech Constitution, the scope of the review and of course the question of content of the review, of the sovereignty of Czech Republic. The article is divided into several parts which examine procedural and material problems relating to the question. It seems to the author, that CC has modern and well prepared view on the notion of sovereignty, nevertheless on the other side; its approach to procedural question relating to this issue is controversial and proofless.

Key words: review of the international treaties, treaties according the art. 10a of the Constitution, Constitutional court, sovereignty

Klíčová slova: přezkum mezinárodních smluv, smlouvy podle čl. 10a Ústavy, Ústavní soud, suverenity