

POTŘEBUJE ÚSTAVA ČESKÉ REPUBLIKY DALŠÍ EURONOVELU?

JIŘÍ GEORGIEV

I.

Povaha Evropské unie jakožto „úzkého společenství států“,¹ které svým mezinárodněsmluvním základem neumožňuje zařazení pod charakteristiku federálního útvaru, avšak současně v duchu principu supranacionality překročilo horizont běžné mezinárodní organizace, čas od času dává podnět k úvahám, zda není na čase zvážit revizi současných „evropských“ ustanovení Ústavy ČR. Připomeňme, že potřebný základ pro členství České republiky v Evropské unii položila tzv. euronovela Ústavy již před více než deseti lety.² Od té doby nejenom, že došlo k samotnému přistoupení České republiky do rámce zmíněného integračního uskupení, ale byla také – po neúspěšném pokusu se Smlouvou o Ústavě pro Evropu – přijata revize stávajících zakládacích smluv v podobě Lisabonské smlouvy.

Zkušenost členského státu s fungováním rozhodovacích mechanismů i nově nastavená konfigurace institucionálního soukolí Unie představují jistě faktory ospravedlňující diskusi o možné změně evropských ustanovení Ústavy ČR. Takováto revize by však patrně byla nejen důsledkem reflexe vývoje na unijní úrovni, ale také by zohlednila judikaturu Ústavního soudu ČR, jehož rozhodnutí ve věci cukerných kvót, eurozatykače či Lisabonské smlouvy dláždí cestu přesnějšímu vymezení vztahu mezi národním právním řádem (resp. ústavním pořádkem) a unijním právem.

II.

Z hlediska prvně zmiňovaného kritéria, tedy změn smluvního základu Společenství, nelze nicméně v současné době jakoukoli poptávku po reformulaci ustanovení Ústavy ČR vysledovat. Prvním důvodem může být poměrně obecná formulace přísluš-

¹ Německý Spolkový ústavní soud používá konsekventně pojem *Staatenverbund* odlišující charakter Evropské unie od pouhého spolku států (*Staatenbund*), aniž by současně společenství přerostlo do podoby spolkového státu (*Bundesstaat*). K tomuto dále rozhodnutí BVerfGE 89,155 ve věci Maastricht.

² Ústavní zákon č. 395/2001 Sb. ze dne 18. října 2001. Srovnání české úpravy s dalšími novými členskými státy přináší MLSNA, P.: Reflexe komunitárního práva v ústavách středoevropských států. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2008, č. 1, s. 22–30.

ných ustanovení Ústavy. Dalším důvodem je ale patrně také skutečnost, že Lisabonská smlouva ve svém důsledku a ve svém faktickém působení neznamenala z hlediska ústavního práva členských států zásadní posun směrem k federálnímu státnímu útvaru. Polislabský vývoj navíc v kontextu hospodářské krize podtrhl problematičnost takového predikce.

Revize primárního práva je ostatně natolik obtížným krokem, že s výjimkou několika dílčích změn, zčásti realizovaných cestou tzv. zjednodušené změny smluv, se v případě skutečně podstatných proměn evropské integrace v posledním období spíše setkáváme s postupem sjednávání mezinárodních smluv mimo rámec primárního práva Unie. Jak Smlouva o zřízení Evropského mechanismu stability (dále Smlouva o ESM), tak Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (dále Fiskální pakt) byly sjednány coby samostatné instrumenty v mezinárodněsmluvní kapacitě členských států,³ a to v podobě, která podle některých názorů dokonce mohla vyvolat pochybnosti nad souladem těchto kroků s platným primárním právem, s kteroužto pochybností se v rozsahu daném předběžnou otázkou musel vyrovnat i Soudní dvůr EU.⁴ Ve Spolkové republice Německo pak vyvolalo pozornost řízení, v němž se Spolkový ústavní soud (s obdobným výsledkem jako Soudní dvůr EU) zabýval otázkou, zda jsou dané smlouvy slučitelné se Základním zákonem.⁵ Za této situace, kdy se v důsledku oživení mezivládní metody rozhodování mimo rámec evropského práva naopak spíše hovoří o návratu členských států v roli vůdčích aktérů integračního procesu,⁶ pak potřeba revize ústavněprávního základu potřebného pro plnohodnotnou účast České republiky na unijním integračním projektu ze zorného úhlu pohledu daného současnou podobou zakládacích smluv Unie není otázkou dne.

³ Z tohoto důvodu ponecháváme stranou problematiku tzv. finanční ústavy, jejíž přijetí v ČR, která navíc není smluvní stranou Fiskálního paktu, není bezprostředně spojeno se závazky z této smlouvy.

⁴ Srov. rozhodnutí ve věci Pringle (C-370/12) z 27. listopadu 2012, v němž Soudní dvůr EU konstatoval, že „Článek 4 odst. 3 SEU, článek 13 SEU, čl. 2 odst. 3 SFEU, čl. 3 odst. 1 písm. c) a odst. 2 SFEU, články 119 SFEU až 123 SFEU, články 125 SFEU až 127 SFEU ani obecná zásada účinné soudní ochrany nebrání tomu, aby mezi sebou členské státy, jejichž měnou je euro, uzavřely takovou smlouvu, jako je Smlouva o zřízení Evropského mechanismu stability mezi Belgickým královstvím, Spolkovou republikou Německo, Estonskou republikou, Irskem, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Italskou republikou, Kyperskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Maltou, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Portugalskou republikou, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou a Finskou republikou, uzavřená v Bruselu dne 2. února 2012, ani ratifikaci této smlouvy těmito členskými státy.“

⁵ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu z 12. září 2012 (2 BvR 1390/12) potvrdilo, že rámec finančních závazků ze Smlouvy o ESM nelze ve vztahu k SRN překročit bez svolení německé strany. Současně podtrhlo význam informační povinnosti vlády vůči Spolkovému sněmu a Spolkové radě.

⁶ K tomuto fenoménu např. BELLING, V.: Finanční krize a návrat suveréna: Několik myšlenek ke státoprávnímu kontextu Fiskálního paktu. *AUC – Iuridica*, 2012, č. 1, s. 7–21. Jistě zajímavé hodnocení pozice České republiky a Spojeného království, které se k Fiskálnímu paktu zatím nepřipojily (tato opce nicméně zůstává dle čl. 15 Fiskálního paktu otevřena), podává Frank Schorkopf, když v daném kontextu označuje obě země za „*kerneuropäische Mitgliedstaaten mit einem selbstbewussten Eigensinn für politische Freiheit*“. Současně tvrdí, že britský odpor ke změně smluv nebyl dostatečným důvodem, proč nerespektovat odlišné mínění a vydat se cestou mezivládního řešení mimo smlouvy. Dále SCHORKOPF, F.: *Europas politische Verfasstheit im Lichte des Fiskalvertrages. Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 2012, No. 1, s. 1–29, zde s. 20.

III.

Pokud bychom za bernou minci těchto úvah ovšem vzali judikaturu Ústavního soudu ČR, který v kontextu konkrétních podání formuluje doktrinální vztah ústavního pořádku České republiky a evropského práva, a to jak sekundárního, tak primárního, nelze jistou oprávněnost úvah o potřebě změn v ústavním textu paušálně odmítnout. Není jisté smyslem tohoto pojednání detailně rozebírat jednotlivé „evropské“ nálezy Ústavního soudu ČR.⁷ Přesto však v dané souvislosti stojí za zmínku, že Ústavní soud ČR v podstatných rysech postupně přijal za své některé postoje Spolkového ústavního soudu⁸ ve vztahu k evropskému právu a jeho působení v národním právním řádu s tím, že je pochopitelně přizpůsobil české ústavní realitě při vědomí skutečnosti, že vztah národního a mezinárodního práva nemá, na rozdíl od Spolkové republiky Německo, v České republice dualistickou povahu.

Toto přibližování bylo ovšem postupné. V rozhodnutí k cukerným kvótám Ústavní soud konstatoval, že „komunitární právo v současnosti prozařuje do ústavního pořádku České republiky“⁹ a poněkud nepřesně uvedl, že přistoupením k Evropské unii Česká republika „přenesla část své svrchovanosti“ na tuto mezinárodní organizaci. Ještě výrazněji otevřel dveře působení evropského práva v ústavním pořádku České republiky příkloněním se k tezi, že článek 10a (nikoli článek 10) Ústavy ČR „otevřívá vnitrostátní právní řád pro působení komunitárního práva včetně pravidel týkajících se jeho účinků uvnitř právního řádu ČR“.¹⁰ Jak poměrně výstižně konstatuje Jiří Zemánek, nvyvořádal se nicméně Ústavní soud ve svém *obiter dictum* s protiargumenty „v žádném případě dostatečně, když se nezabýval ani otázkou vzájemného vztahu obou ustanovení (čl. 10a jako *lex specialis* k čl. 10?).“¹¹ Dalekosáhlé účinky, které by takovéto konstatování v době intenzifikace působení evropského práva a jeho rostoucího objemu mohlo mít – včetně povýšení pravidel evropského práva na úroveň ústavních norem – si nicméně soud uvědomil a dané závažné důsledky v tomto a dalších svých rozhodnutích nepřipustil.

Již v rozhodnutí k cukerným kvótám totiž Ústavní soud odmítl doktrínu absolutní přednosti evropského práva a potvrdil postavení České republiky coby „originálního nositele suverenity“, který „podmíněně propůjčuje“ některá výsostná práva k jejich společnému výkonu na unijní úrovni. Tímto rozhodnutím současně soud poskytl jisté vodítko pro posuzování unijního sekundárního práva případně dalších aktů odvoze-

⁷ Přehled těchto rozhodnutí podává publikace Naděždy ŠÍŠKOVÉ: *Evropské a české právo, jejich vzájemný poměr v judikatuře Ústavního soudu*. Praha: Linde, 2010.

⁸ K tomuto podrobněji příspěvky ve sborníku KUST, J. (ed.): *Evropská inspirace z Karlsruhe*. Praha: OEZ, 2009.

⁹ Pl. ÚS 50/04 z 8. března 2006.

¹⁰ Danou tezi hájili KÜHN, Z. – KYSELA, J.: Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu? *Právní rozhledy*, 2004, č. 1, s. 23–27, resp. KÜHN, Z.: Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu. *Právní rozhledy*, 2004, č. 10, s. 395–397. Opačné stanovisko konzistentně hájil Jiří MALENOVSKÝ: Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR. *Právník*, 2003, č. 9, s. 841–849; či Ve věci ústavního základu působení komunitárního práva uvnitř ČR nebylo řečeno poslední slovo. *Právní rozhledy*, 2004, č. 6, s. 227–229. Podrobně se této debatě a možným důsledkům zvoleného řešení také věnuje monografie BOBEK, M. – BRÍZA, P. – KOMÁREK, J.: *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 436nn.

¹¹ ZEMÁNEK, J.: Otevření ústavního pořádku komunitárnímu právu potvrzeno, nikoli však nekontrolovatelně. *Jurisprudence*, 2006, č. 5, s. 47–51, zde s. 50.

ných z autority práva primárního. Výkon propůjčených pravomocí musí být slučitelný „s uchováním základů státní suverenity“ a nesmí ohrožovat „samotnou podstatu materiálního právního státu“. Implicitně se Ústavní soud současně přihlásil k doktríně *Solange II*.

Zásadní význam však mělo i rozhodnutí týkající se evropského zatýkacího rozkazu. V něm soud jednak dovedl povinnost eurokonformního výkladu národních právních předpisů tak, aby – je-li takovýto výklad možný – nedošlo ke kolizi právních řádů. Zároveň v návaznosti na pochybnosti, které by mohly vzniknout v důsledku diskuse probíhající nad působením evropského práva v národním právním řádu, zaujal takové stanovisko, z něhož lze v rozsahu přenesených pravomocí dovést přednost evropských norem před zákonem, a tedy založení pravomocí unijních orgánů příslušnou mezinárodní smlouvou, nikoli však usuzovat, že přenesením pravomocí dochází samo o sobě k překonání kolidujících ustanovení ústavního pořádku.¹²

Takovýto závěr, který by bylo možno formulovat v návaznosti na požadavek kvalifikované (ústavní většiny) potřebné k přijetí změn primárního práva, by znamenal, že všechna (často velmi technická) ustanovení zakládacích smluv mají po formální stránce kvalitu ústavních norem. Navíc by po obsahové stránce – v případě redukce referenčního hlediska na tzv. materiální jádro ústavy – ztrácel přezkum souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem smysl, mělo-li by být výsledkem takového přezkumu zhojení zjištěného rozporu v souladu s čl. 89 odst. 3 Ústavy ČR. Ústavní soud tedy logicky dovedl pravomoc ústavodárce, aby v případě chystaného a chtěného přijetí závazku přímo kolidujícího s normou ústavního pořádku došlo ke zhojení takového nedostatku revizí ústavního textu (srov. body 78 a 82 odůvodnění předmětného nálezu).¹³

V rozhodnutí k evropskému zatýkacímu rozkazu Ústavní soud sice (na rozdíl od německého¹⁴ či polského ústavního soudu¹⁵) nezrušil implementační normu a upřednostnil eurokonformní výklad ustanovení Listiny základních práv a svobod před požadavkem na explicitní změnu jejího článku 14 odst. 4, nicméně na druhé straně potvrdil, že „*státní suverenity ... trvá i v EU*“. Odmítl také doktrínu absolutní přednosti evropského práva (byť zde podle názoru disentuující soudkyně Elišky Wagnerové současně dostatečně nezohlednil skutečnost, že implementované rámcové rozhodnutí je aktem třetího pilíře evropského práva, kde i přes závazek loajální spolupráce členských států zůstává zachována jejich pravomoc).

Podle Ulricha Hufelda z heidelberské university tak bylo možno již po výše zmíněných nálezech Ústavního soudu konstatovat, že výhrada státní suverenity má ve vztahu k evropskému právu v českých poměrech tři základní komponenty: výhradu hierarchie (mezinárodní smlouva má přednost před zákonem, nikoli před ústavou), výhradu kvantity (přenést lze jen některé pravomoci orgánů ČR) a výhradu přezkumu (Ústavní soud přezkoumává, zda akt unijního práva není vydán *ultra vires*, v záloze si pak ponechává

¹² Srov. však kritiku tohoto přístupu v příspěvcích J. KYSELY a R. KRÁLE ve sborníku GERLOCH, A. – WINTR, J. (eds.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009.

¹³ Dále srov. argumentaci v Pl. ÚS 66/04 z 3. května 2006, kde Ústavní soud přiznává, že cestou přímé novelizace ústavního textu se v souvislosti s přijetím evropského zatýkacího rozkazu vydala Francie, Lotyšsko či Slovinsko.

¹⁴ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu BVerfGE 113, 273 z 18. července 2005.

¹⁵ Rozhodnutí polského Ústavního tribunálu P 1/05 z 27. dubna 2005.

v duchu doktríny *Solange* I a II rezervní pravomoc posouzení ochrany základních práv z hlediska standardu, který je občanům zaručen v ústavním pořádku ČR).¹⁶

Některé stále otevřené otázky následně zodpověděl či vyjasnil Ústavní soud ČR ve svém lisabonském nálezu. Jednak potvrdil výhradu hierarchie tím, že referenčním hlediskem přezkumu učinil ústavní pořádek jako celek, nikoli pouze tzv. materiální jádro ústavy,¹⁷ jehož vyjádření v platném ústavním právu České republiky přece jenom zůstává i v porovnání s tzv. klauzulí věčnosti německého Základního zákona ve stínu doktrinní interpretace významu článku 9 odst. 2 Ústavy ČR. Dále Ústavní soud při této příležitosti explicitně potvrdil výhradu přezkumu v duchu doktríny *Maastricht* a *Solange*, přičemž si neuzavřel dveře pro přezkum způsobu interpretace ustanovení Lisabonské smlouvy v budoucnosti. Na druhé straně – na rozdíl od Spolkového ústavního soudu v jeho lisabonském nálezu¹⁸ – nevyhověl požadavku na bližší určení materiálních hranic přenosu pravomocí (výhrada kvantity) ani nestanovil procesní podmínky využití tzv. evolutivních klauzulí, které by bez přijetí navazujících ustanovení nemohly být využity bez pochybností o zachování kompetenční kompetence České republiky, resp. překročení rámce daného možnostmi přenosu pravomocí dle článku 10a Ústavy České republiky.¹⁹

Druhý ze zmíněných „nedostatků“ byl nicméně – a k této záležitosti se v dalším textu vrátíme – zhojen aktivitou parlamentních komor, zvláště Senátu, z jehož podnětu byla v souvislosti s ratifikací Lisabonské smlouvy schválena i změna jednacích řádů obou parlamentních komor. Tato novela mj. do právního řádu České republiky zavedla institut tzv. vázaného mandátu, či lépe řečeno kompenzační klauzule, jež v souvislosti s výrazným rozšířením tzv. evolutivních ustanovení v Lisabonské smlouvě podmínila budoucí změny odehrávající se na hranici kompetenčního rámce Unie předchozím souhlasem obou parlamentních komor. Tím byl kompenzován související úbytek mezinárodněsmluvní kapacity českého zákonodárného sboru daný absencí ratifikace změny smlouvy, k níž by jinak muselo dojít.²⁰

Z dalších rozhodnutí Ústavního soudu je třeba v kontextu daného pojednání připomenout také nálezy Ústavního soudu ve věci tzv. česko-slovenských důchodů, v němž Ústavní soud v praxi uplatnil maastrichtskou doktrínu Spolkového ústavního soudu o vybočujícím právním aktu a zrušil předcházející rozhodnutí vnitrostátních soudů v dané věci.²¹ Dle Ústavního soudu „nelze než v souvislosti s dopady rozsudku ESD ze dne 22. června 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 pra-

¹⁶ HUFELD, U.: Staatliches Europaverfassungsrecht in Tschechien. Die Grundlagen und der Richterspruch zum Europäischen Haftbefehl. *Jahrbuch für Ostrecht*, 2007, Vol. 48, s. 263–278, v českém překladu Jana Grince publikováno v Časopise pro právní vědu a praxi 4/2008.

¹⁷ Srov. bod 84 a 85 lisabonského nálezu (Pl. ÚS 19/08 z 26. listopadu 2008).

¹⁸ Body 252–260 lisabonského nálezu Spolkového ústavního soudu z 30. června 2009 (2 BvE 2/08).

¹⁹ Srov. body 153 a 165–167 rozhodnutí Pl. ÚS 19/08.

²⁰ Tato změna jednacích řádů obou komor byla přijata jako zákon č. 162/2009 Sb. ze dne 6. května 2009. K pojmu kompenzační klauzule dále KYSELA, J.: „Lisabonské“ novely jednacích řádů obou komor Parlamentu ČR. In ZEMÁNEK, J. (ed.): *The Effect of the Treaty of Lisbon upon the Czech Legal Order*. Praha: MUP, 2009, s. 50–68, zde s. 65.

²¹ Rozhodnutí Pl. ÚS 5/12 z 31. 1. 2012.

vomoci, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla...“.²² Jakkoli kritika Jana Komárka na adresu rozhodnutí Ústavního soudu v dané věci byla jistě přeměřená,²³ skutečností zůstává, že nález Ústavního soudu reagující na kauzu *Landtová* probíhající před Soudním dvorem EU nebyl přijat jednoznačně, což ostatně není nijak překvapivé. Na rozdíl od zrušení implementační normy, tedy aktu odehrávajícího se na „domácím poli“ ve vztahu k vnitrostátnímu předpisu, což není jev zcela neobvyklý,²⁴ zde Ústavní soud zasáhl do rámce jiného (unijního) právního řádu, „dopustil“ se tedy přesahu, který bývá občas v odborné literatuře konstatován v případě výkladu obecných zásad právních Soudním dvorem EU ve vztahu k národním právním předpisům,²⁵ není však doložen u vrcholných národních soudních institucí ve vztahu k právu evropskému. Stejně tak, jako bylo kritizováno rozhodnutí Ústavního soudu ČR ve věci česko-slovenských důchodů, by mohlo být z opačného úhlu pohledu předmětem kritiky rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ve věci *Honeywell*, v němž naopak německý ústavní soud i přes nikoli marginální odborná stanoviska ve prospěch takového přístupu²⁶ maastrichtskou doktrínu na rozhodnutí Soudního dvora EU v kauze *Mangold* neaplikoval a naopak si stanovil nové podmínky, které její využití v budoucnosti ztěžují.²⁷ Výtka, že se Ústavní soud ČR nepokusil najít kompromisní řešení a nepostupoval jakousi kooperativní cestou dialogu se Soudním dvorem EU, se nám zdá lichá, jelikož soudní orgán není tělesem, jehož úkolem by bylo hledání (politického) kompromisu. Takováto úloha náleží exekutivě či zákonodárnému sboru, které jsou skutečně schopny v dané kauze najít řešení uspokojující požadavky obou soudních institucí (Ústavního soudu i Soudního dvora EU) a pochopitelně též osob oprávněných ve věci samotné.²⁸

Jedním z aspektů kauzy tzv. česko-slovenských důchodů přitom byla i problematika položení předběžné otázky Soudnímu dvoru EU dle čl. 267 Smlouvy o fungování EU, tedy varianta, kdy by Ústavní soud před vynesením rozhodnutí takto závažného dopadu položil v řízení o předběžné otázce dotaz, který by umožnil Soudnímu dvoru specifikov-

²² Jelikož se jednalo o první případ uplatnění doktríny o vybočujícím právním aktu v praxi, vzbudilo rozhodnutí Ústavního soudu pozornost i za hranicemi České republiky – dále komentář Roberta ZBÍRALA v *Common Market Law Review*, 2012, No. 4, s. 1475–1492.

²³ Srov. Komárkův příspěvek *Playing With Matches: The Czech Constitutional Court's Ultra Vires Revolution*, publikovaný na webu Verfassungsblog v únoru 2012.

²⁴ Připomeňme již citovaná rozhodnutí polského Ústavního tribunálu a německého Spolkového ústavního soudu k evropskému zatýkácímu rozkazu nebo rozhodnutí, jimiž nejen český (Pl. ÚS 24/10 z 22. března 2011) a rumunský ústavní soud, ale také německý Spolkový ústavní soud (1 BvR 256/08 z 2. března 2010) zrušily z hlediska požadavků domácího ústavního pořádku vadnou implementaci směrnice o uchovávání údajů v telekomunikačním styku 2006/24/ES. Přinejmenším v rumunském případě se lze domnívat, že byly zpočtybně nejenom aspekty spojené s implementační normou, ale přímo závazek vyplývající z unijního práva. Dále srov. DURICA, J.: Directive on the Retention of Data on Electronic Communication in the Rulings of the Constitutional Courts of EU Member States and Efforts for its Renewed Implementation. *The Lawyer Quarterly*, 2013, No. 2, s. 143–158.

²⁵ Naposledy však srov. též kontroverzi nad výkladem pojmu „oblast působnosti“ u Listiny základních práv EU v rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci Akerberg Fransson (C-617/10) z 26. února 2013.

²⁶ K takovému postupu se klonil mj. prof. Rudolf STREINZ coby spoluautor publikace „*Mangold*“ als *ausbrechender Rechtsakt*. München: Sellier, 2009.

²⁷ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu 2 BvR 2661/06 z 6. července 2010. Dále komentář PAYAN-DEH, M.: Constitutional review of EU law after Honeywell: Contextualizing the Relationship between the German Constitutional Court and the EU Court of Justice. *Common Market Law Review*, 2011, Vol. 48, s. 9–38.

²⁸ K možnosti ústavně konformního řešení situace tzv. česko-slovenských důchodů srov. pojednání PÍTROVÁ, L.: The Judgment of the Czech Constitutional Court in the Case „Slovak Pensions“. *The Lawyer Quarterly*, 2013, No. 2, s. 86–101.

vat podmínky, za nichž by bylo poskytnutí dorovnání slovenských důchodu (při vědomí rozpočtových limitů) z hlediska unijního práva akceptovatelné. Takovouto variantu by patrně J. Komárek či M. Bobek preferovali,²⁹ na druhé straně však Ústavní soud – a dle autora tohoto pojednání z dobrých důvodů – tuto možnost v rozhodnutí *Pfizer* odmítl.³⁰ Jistě, z hlediska pragmatického ten, kdo klade otázku, může patrně v jistém smyslu nasměrovat odpověď, resp. může zabránit, aby se někdo jiný nezeptal méně šťastným způsobem, což by mohl být racionální důvod k nastolení takovéto praxe. Na druhé straně však stojí za povšimnutí, že mezi členskými zeměmi Unie se podobnou cestou ze států, které disponují ústavním soudem, vydala pouze menší část ústavních soudů.³¹ Pokud si uvědomíme, jakou roli od prvního doloženého případu v roce 1961 tento druh řízení pro emancipaci Společenství a jeho Soudního dvora právě ve vztahu k národnímu ústavnímu pořádku členských států sehrál, je takováto zdrženlivost více než na místě.³²

Jelikož úkolem Ústavního soudu je kontrola ústavnosti, jsou referenčním rámcem přezkumu normy ústavního pořádku ČR. Podle Ústavního soudu „*komunitární právo není součástí ústavního pořádku, a i proto není Ústavní soud příslušný k tomu, aby toto právo vykládal*“.³³ Zůstává tak oprávněním, za podmínek daných primárním právem Unie někdy i povinností obecných či správních soudů, aby v konkrétních případech položily předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU. Obdobnou roli však vzhledem k jeho specifické funkci nelze přisuzovat Ústavnímu soudu – ten by neměl být ve své rozhodovací praxi determinován stanoviskem soudní instituce, která navíc ani není specializována na případy týkající se namítaného porušování základních práv a svobod. Pokud bychom se zaměřili na soudní soustavu České republiky, tak z vrcholných instancí obecného a správního soudnictví zatím v předkládání předběžných otázek Soudnímu dvoru EU vyniká zvláště Nejvyšší správní soud.³⁴

IV.

Dříve, než se pokusíme ve světle dosavadních rozhodnutí Ústavního soudu doktrinálně upřesňujících vztah národního a unijního právního řádu reagovat na otázku, zda je potřebná přímá euronovela Ústavy ČR, měli bychom se pokusit pohlédnout

²⁹ Srov. BOBEK, M. – KOMÁREK, J. – PAZDER, J. M. – GILLIS, M.: *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha: Linde, 2005, s. 221.

³⁰ Rozhodnutí II. ÚS 1009/08 ze dne 8. ledna 2009.

³¹ Vedle rakouského a belgického se jedná i o dva soudy z nových členských zemí (Malta, Litva) a pak také o ústavní soud španělský a italský – v případě těchto dvou můžeme jistě hovořit o institucích, jejichž rozhodovací praxe ve vztahu k evropskému právu působila inspirativně i vůči jiným členským státům (např. se jedná o odlišování aplikační přednosti evropského práva od hierarchické nadřazenosti, jež přísluší normám ústavním).

³² Dále HÖRETH, M.: *Die Selbstautorisierung des Agenten. Der Europäische Gerichtshof im Vergleich zum U.S. Supreme Court*. Baden-Baden: Nomos, 2008, s. 98nn.

³³ V této souvislosti si nelze odpustit poznámku, že případné paralely mezi mezinárodními smlouvami o lidských právech, jejichž ustanovení v interpretační praxi Ústavní soud ČR vtáhl do rámce ústavního pořádku (srov. rozhodnutí Pl. ÚS 36/01 z 25. června 2002, publikované jako č. 403/2002 Sb.), a integračními mezinárodními smlouvami dle čl. 10a by byla zavádějící a vzhledem k odlišnosti evropského práva od práva mezinárodního obtížně obhajitelná.

³⁴ Pro přehled srov. kapitulu 4 publikace MALÍŘ, J. a kol.: *Česká republika v Evropské unii (2004–2009). Institucionální a právní aspekty členství*. Praha – Plzeň: ÚSP AV ČR a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009.

z téhož úhlu pohledu na klíčové ústavní či – můžeme-li si dovolit použít takový pojem – organické zákony platné v České republice.³⁵ V daném ohledu se při projednávání návrhů Senátu a posléze skupiny senátorů na přezkum Lisabonské smlouvy před Ústavním soudem objevila otázka, zda je s ohledem na rozdíly mezi subjekty legitimovanými dle § 71a zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, k podání návrhu na posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním zákonem podle čl. 87 odst. 2 Ústavy možno pohlížet na takovéto řízení jakožto řízení sporné či nesporné s celou řadou důsledků, které by takováto kvalifikace měla. Ústavní soud se tehdy nepřiklonil k tezi prof. Jana Filipa, který pohlížel na daný druh řízení prizmatem řízení sporného.³⁶

Z proběhnuvší kauzy Lisabonské smlouvy před Ústavním soudem je zřejmé, že nelze odmítnout jako neoprávněnou úvahu *de lege ferenda* o odlišení postavení parlamentní komory před hlasováním o vyslovení souhlasu od pozice přehlasovaných senátorů, kteří mohou podat v řízení o téže smlouvě o něco později argumentačně zcela jinak a k jinému petitu orientovaný návrh. Parlamentní komora patrně podává návrh na přezkum při vědomí, že potvrdí-li Ústavní soud ústavní konformitu mezinárodní smlouvy, tak eufemisticky řečeno není vyloučeno, že s ratifikací smlouvy následně vysloví souhlas. Rovněž prezident, který smlouvu ostatně sjednal či k jejímu sjednání zmocnil vládu, je dle názoru Ústavního soudu povinen smlouvu „bez zbytečného odkladu“ ratifikovat, není-li konstatován její rozpor s ústavním pořádkem ČR.³⁷ Právě s ohledem na v praxi se vyskytující pochybnosti by bylo vhodné zvážit novelizaci příslušné úpravy obsažené v zákonu o Ústavním soudu tak, aby bylo ve srovnání s úpravou platnou v jiných členských státech³⁸ odlišeno z povahy rozdílné postavení jednotlivých navrhovatelů v tomto druhu řízení.

V.

Pokud bychom z hlediska doposud proběhnuvších řízení před Ústavním soudem, jež se týkala vztahu národního právního řádu a unijního práva, a z nich vzešlých rozhodnutí měli identifikovat v daném ohledu největší doktrinální slabinu na straně Ústavního soudu, tak se dle názoru autora tohoto pojednání jedná o nazírání na problematiku kompetenčního řádu. Otazníky zde však zasahují ještě hlouběji, do související problematiky zdrojů legitimacy rozhodování v Unii. Na rozdíl od mnohdy módních, avšak zpravidla logicky nekonekventních teorií dvojí legitimacy (*dual legitimacy*) lze oprávněně usuzovat, že pro působení orgánů veřejné moci na území České

³⁵ Z půdy Stálé komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury vzešlý senátní návrh novely Ústavy ČR počítal v roce 2001 s uvedením tohoto pojmu do českého právního řádu při současném rozšíření okruhu předpisů zahrnutých v článku 40 Ústavy.

³⁶ Srov. reakci FILIP, J.: Nález Ústavního soudu k Lisabonské smlouvě z pohledu ústavního práva. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2008, č. 4, s. 305–315 a text WINTR, J.: První rozhodnutí Ústavního soudu o ústavnosti mezinárodní smlouvy. *Jurisprudence*, 2009, č. 1, s. 21–31.

³⁷ Body 119 a 120 rozhodnutí Pl. ÚS 29/09 z 3. listopadu 2009. K dalším aspektům KYSELA, J. – ONDŘEJEK, P. – ONDŘEJKOVÁ, J.: Proces vnitrostátního projednávání mezinárodních smluv v ČR. 2. část. Problémy stávající úpravy a praxe. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, č. 3, s. 224–238, zde zvl. s. 234nn.

³⁸ Srov. KUST, J. – PÍTROVÁ, L. „Lisabonská smlouva“ a předběžná kontrola ústavnosti mezinárodních smluv. *Právník*, 2008, č. 5, s. 473–504.

republiky je výchozí zdroj legitimacy odvozován z principu suverenity lidu.³⁹ Parlamentní reprezentace nebo lid sám v referendu může rozhodnout o přenosu některých pravomocí na mezinárodní organizaci. Tím je poměrně jasně dána hierarchie právních norem na českém území, bez ohledu na v praxi se uplatňující aplikační přednost evropského práva. S dikcí Ústavy, která ostatně stejně jako ústavy dalších nových členských států novelizované v souvislosti s přistoupením do Evropské unie hovoří pouze o přenosu jednotlivých pravomocí,⁴⁰ je tudíž obtížně slučitelná these o postoupení části státní svrchovanosti,⁴¹ což je ostatně úkon, který je pojmově vyloučen.

Nejenže pro takovéto závěry nelze nalézt oporu v ústavním textu. Podobný úsudek totiž nekoresponduje ani s tím, jak k pojmu suverenity přistupuje např. Spolkový ústavní soud, k jehož rozhodovací praxi má jinak ve vztahu k unijnímu právu Ústavní soud ČR blízko. Přinejmenším od maastrichtského nálezu Spolkový ústavní soud jednoznačně odlišuje pojem suverenity od přenosu výsostných práv, vycházející přitom z logicky konsekvantní představy o výkonu politických práv německého lidu (volební právo), od něhož se odvíjí konstatování, že nelze na straně Spolkového sněmu připustit vyprázdňení prostoru pro rozhodování o klíčových otázkách na národní úrovni. Podobně jasným způsobem rozlišuje přenos svrchovaných práv na Evropskou unii od suverenity samotné také francouzská Ústavní rada. Z její dosavadní praxe lze vyvodit závěr, že „*hlediska francouzského ústavního pořádku je suverenita vlastností moci plně vykonávané jménem národa, resp. lidu. Omezit ji nelze, neboť by došlo k prolomení hodnot, na kterých spočívá demokratická společnost.*“ Z tohoto závěru vyplývá, že „*zásada přednosti unijního práva nezakládá novou hierarchii norem, ale je jen národní ústavou akceptovanou kolizní normou.*“⁴²

V daném ohledu proto nepřekvapí, že prezident republiky ve svém vyjádření k návrhu skupiny senátorů směřujícímu k přezkumu ústavnosti Lisabonské smlouvy zpochybnil smysl teze o „sdílené suverenitě“. V této souvislosti nicméně možná trochu zaniklo, že Ústavní soud ČR se k této tezi, která jistě může mít smysl v *politologickém* diskursu, nepřihlásil, pouze konstatoval, že „*Evropská unie pokročila zdaleka nejvíce v konceptu sdílené – ‚slité‘ – suverenity (pooled sovereignty) a již dnes vytváří entitu sui generis, která těžko snese zařazení do klasických státovědných kategorií.*“⁴³ Jelikož ve svých závěrech první i druhý lisabonský nálezní jinak akceptoval maastrichtskou doktrínu Spolkového ústavního soudu, nemuselo nad touto pouhou zmínkou (nikoli vyjádřením přesvědčení a přihlášením se) panovat výraznější znepokojení.

³⁹ Podrobně a dosud v české literatuře nejdůkladněji k těmto otázkám BELLING, V.: *Legitimita moci v postmoderní době*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 125nn.

⁴⁰ Polská ústava hovoří o přenosu kompetence v určitých věcech (čl. 90, odst. 1), slovenská dokonce pouze o „přenosu výkonu části svých práv“ (čl. 7 odst. 2). Podrobně též MLSNA, P.: *Reflexe komunitárního práva...*, passim.

⁴¹ Srov. již citované rozhodnutí Ústavního soudu ČR k cukerným kvótám, podobně však také tzv. druhý lisabonský nálezní (Pl. ÚS 29/09 z 3. listopadu 2009) v bodu 147.

⁴² Podrobněji k francouzské ústavní doktríně ZEMÁNEK, J. a kol.: *Tvorba a implementace práva EU z pohledu vnitrostátního*. Praha: MUP, 2012, s. 112nn., zde zvl. s. 117 a 121. Podrobně se francouzské ústavní teorii a praxi věnuje v řadě svých studií též Jan Malíř – srov. např. k danému tématu kolektivní monografii BELLING, V. – MALÍŘ, J. – PÍTROVÁ, L.: *Kontrola dělby pravomocí v EU se zřetelem ke kompetenčním excesům*. Praha – Plzeň: ÚSP AV ČR a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010, zde s. 45nn.

⁴³ Pl. ÚS 19/08, zde bod 104.

VI.

Na druhé straně je však námitka, že se Ústavní soud nevypořádal podrobněji s otázkou kompetenčního rámce – materiálních i procesních limitů přenosu pravomocí, patrně oprávněná, přičemž tento nedostatek vynikne zejména ve srovnání s lisabonským nálezem Spolkového ústavního soudu. Ten se jednak vymezil vůči riziku vyprázdnění rozhodovacího pole pro národního zákonodárce, přičemž definoval oblasti právní regulace, kde je předporozumění na národní úrovni obzvláště silné (např. trestněprávní záležitosti, školství apod.), ale navíc samotný způsob přenosu pravomocí chápe jednoznačně jako omezené jednotlivé zmocnění (*begrenzte Einzelermächtigung*), kterému se příliš volně formulovaná kompetenční ustanovení Lisabonské smlouvy mohou vymykat.

Oproti tomu při benevolentním náhledu, kdy český Ústavní soud zjevně nespátkoval riziko blanketní povahy norem ani u volně formulovaných evolutivních klauzulí (zejm. zjednodušeného postupu pro přijímání změn smlouvy dle článku 48 odst. 6 Smlouvy o EU⁴⁴ a doložky o flexibilitě dle čl. 352 Smlouvy o fungování EU⁴⁵), nemohlo v České republice dojít k prolnutí náhledu mezi na jedné straně mocí zákonodárnou a výkonnou, které v důsledku vlastní zkušenosti zastávaly obezřetnější stanovisko, a mocí soudní na straně druhé.

Právě problematika tzv. kompetenční kompetence členského státu a obava ze znejasnění hranice Unii svěřených pravomocí stála v pozadí senátního podání Lisabonské smlouvy k přezkumu Ústavním soudem, ostatně rezonovala již dříve ve znění §17 návrhu stykového zákona předloženého Poslanecké sněmovně v září 2008. Jelikož odpověď Ústavního soudu⁴⁶ neposkytla bližší vodítka k řešení této problematiky, vzešla iniciativa opět z parlamentní půdy. Parlament (a zvláště jeho horní komora) si uvědomil, že i přes rétorické zdůraznění role národních parlamentů v čl. 12 Smlouvy o EU přináší Lisabonská smlouva v reálné situaci spíše riziko oslabení jejich role.⁴⁷ Na jedné straně tím, že váha parlamentního mandátu svěřeného vládě se za situace rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou v Radě oslabuje (členský stát může být přehlasován), na druhé straně zavedení dynamických evolutivních klauzulí umožňuje přijímat opatření (měnit či doplňovat dikci zakládacích smluv) bez jejich formální změny spojené s ratifikací

⁴⁴ K čl. 48 odst. 6 Smlouvy o EU Spolkový ústavní soud říká: „*Die Tragweite der Ermächtigung zur Änderung von Bestimmungen des Teils III des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ist nur eingeschränkt bestimmbar und in materieller Hinsicht für den deutschen Gesetzgeber kaum vorhersehbar*“ (bod 311 lisabonského nálezu BVerfG, 2 BvE 2/08 z 30. června 2009).

⁴⁵ V bodu 328 citovaného lisabonského nálezu ke klauzuli flexibility Spolkový ústavní soud konstatuje: „*Die Vorschrift stößt im Hinblick auf das Verbot zur Übertragung von Blankettermächtigungen oder zur Übertragung der Kompetenz-Kompetenz auf verfassungsrechtliche Bedenken, weil es die neu gefasste Regelung ermöglicht, Vertragsgrundlagen der Europäischen Union substantiell zu ändern, ohne dass über die mitgliedstaatlichen Exekutiven hinaus gesetzgebende Organe konstitutiv beteiligt werden müssen.*“

⁴⁶ Srov. body 153 a 165–167 lisabonského nálezu Pl. ÚS 19/08. V tzv. druhém lisabonském nálezu (Pl. ÚS 29/09) Ústavní soud potvrdil své stanovisko, že limity přenosu pravomocí je třeba ponechat na zákonodárci (bod 111).

⁴⁷ Tuto skutečnost jasně pojmenoval Spolkový ústavní soud (srov. jeho závěry k evolutivním klauzulím a také bod 293 lisabonského nálezu BVerfG, 2 BvE 2/08 z 30. června 2009), přičemž ratifikaci Lisabonské smlouvy v SRN podminil doprovodným zákonodárstvím – přijetím vnitrostátní právní úpravy posilující postavení Spolkového sněmu a Spolkové rady. Dále GÄRDITZ, K. F. – HILLGRÜBER, C.: Volkssouverenität und Demokratie ernst genommen – Zum Lissabon-Urteil des BVerfG. *JuristenZeitung*, 2009, No. 18, s. 872–881.

v zákonodárném sboru. Případná možnost parlamentu vetovat využití některých přechodových klauzulí (čl. 48 odst. 7 Smlouvy o EU nebo čl. 81 odst. 3 Smlouvy o fungování EU) nemůže plnohodnotně nahradit proceduru souhlasu.

Tzv. vázaný mandát (resp. klauzule kompenzující úbytek mezinárodněsmluvní kapacity členských států a jejich parlamentů v důsledku zavedení evolutivních klauzulí) spojený s vyjádřením aktivního souhlasu obou parlamentních komor s využitím evolutivních ustanovení zakládacích smluv Unie byl zaveden novelou jednacích řádů obou parlamentních komor. Zvolené řešení v zásadě pokrývá většinu zmíněných dynamických ustanovení (zejména doložku o flexibilitě dle čl. 352 Smlouvy o fungování EU, obecnou a dílčí přechodové klauzule) a umožňuje tak parlamentu vyjádřit souhlas s přechodem na rozhodování kvalifikovanou většinou v Radě či zavedením tzv. řádného legislativního postupu, resp. přijetím opatření nezbytného k dosažení cílů sledovaných smlouvami v evropských politikách tehdy, když zakládací smlouvy neposkytují nezbytné pravomoci. Jelikož se jedná o množinu předem seznatelných případů (přechodové klauzule), resp. nedochází k přenosu nové kompetence, rozhodují parlamentní komory prostou většinou, presumující, že k přenosu pravomocí došlo v době přijetí Lisabonské smlouvy.

V případě zjednodušeného postupu změny smluv dle čl. 48 odst. 6 vázaný mandát zaručuje souhlas komory se zjednodušeným postupem při sjednávání změny některého z ustanovení části třetí Smlouvy o fungování Evropské unie, která se týká vnitřních politik Unie. Takovýmto způsobem (rozhodnutí Evropské rady) dojednaná změna primárního práva je poslána na parlamentní půdě projednávána (obdobně) jako mezinárodní smlouva.⁴⁸ *Per analogiam* lze usoudit, že totožným způsobem (tedy formou vyslovení souhlasu obou komor Parlamentu ČR s ratifikací) by se postupovalo i u dalších rozhodnutí Evropské rady či Rady, jimiž je měněna či doplňována dílčí zakládacích smluv, a k jejichž platnosti je třeba schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.⁴⁹

Přístup parlamentních komor a vlády zvolený v souvislosti s evolutivními klauzulemi vhodně koresponduje s doktrinálně dobře zdůvodněným lisabonským nálezem Spolkového ústavního soudu a v zásadě odpovídá řešení, k němuž se v souvislosti s ratifikací Lisabonské smlouvy odhodlalo Německo, Irsko či v podobě vskutku komplexní úpravy Velká Británie.⁵⁰ Jediné pochybnosti, které lze *de lege ferenda* vznášet, se týkají některých ustanovení v oblasti trestního práva, u nichž může vzejít pochybnost o dostatečné určitosti přenosu pravomocí při ratifikaci Lisabonské smlouvy. Jedná se o rozhodnutí o určení dalších aspektů trestního řízení, u nichž má dojít ke stanovení minimálních pravidel pro usnadnění policejní a justiční spolupráce s přeshraničním rozměrem (čl. 82 odst. písm. d Smlouvy o fungování EU), určení dalších oblastí trestné činnosti, kde

⁴⁸ Srov. ustanovení §109l odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, a § 119o zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

⁴⁹ Jedná se o změny dle čl. 42 odst. 2 Smlouvy o EU (společná obrana), a článků 25 odst. 2 (rozšíření práv občanů EU), 218 odst. 8 pododstavec 2 věta druhá (přistoupení Unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod), 223 odst. 1 pododstavec (pravidla voleb do Evropského parlamentu), 262 (pravomoc Soudního dvora EU ve věcech duševního vlastnictví) a 311 odst. 3 (systém vlastních zdrojů financování Unie) Smlouvy o fungování EU ve znění Lisabonské smlouvy.

⁵⁰ K tomuto srov. doslov z pera autora tohoto pojednání k monografii BELLING, V.: *Legitimita moci...*, s. 165nn.

mohou být stanovena minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů a sankcí v oblastech mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem (čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU), popř. vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce dle čl. 86 odst. 1 Smlouvy o fungování EU.⁵¹ Zde by zavedení vázaného mandátu v budoucnosti přispělo k zvýšení právní jistoty nad posouzením, zda je příslušné rozhodnutí pokryto přenosem pravomocí daným ratifikací Lisabonské smlouvy, či nikoli.⁵² Případné zjištění, že se z hlediska českého ústavního pořádku o přenos pravomocí vskutku jedná, by ostatně automaticky neznamenalo zmaření úsilí členských států či Unie jako celku. Příslušný záměr by totiž mohl být realizován (což je zvláště v případě evropského prokurátora dokonce navíc pravděpodobné) cestou posílené spolupráce zainteresovaných států.

VII.

Poté, co jsme se zabývali problematikou možné novelizace organických zákonů, tedy zákona o Ústavním soudu a jednacích řádů obou komor, nezbyvá než se vrátit k otázce, jež stála na začátku tohoto pojednání. Existuje nějaký důvod k otevření samotné Ústavy České republiky, k přijetí její druhé euronovely? Dle soudu autora tohoto textu takový důvod, důvod nezhojitelný jinou cestou, existuje. Paradoxně se netýká změněné kvality evropské integrace, její přeměny na federální útvar, ale souvisí naopak se smluvním základem Společenství. Přesněji řečeno s nedostatečně vyjasněným pojmem pravomocí. Vzhledem k řadě otevřených otázek, které s tímto problémem souvisí, lze považovat za pravděpodobné, že se k předmětné záležitosti Ústavní soud ČR ve své rozhodovací praxi ještě vrátí. Především proto, že problematika posouzení pojmu pravomocí již vyvolala odborné diskuse např. při posuzování, zda ratifikace navazujících změn Lisabonské smlouvy nutně spadá do rámce mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy ČR, či nikoli. Na problém vymezení pojmu *pravomocí* ostatně upozornil Jan Kysela záhy po zveřejnění nálezu Ústavního soudu ČR k Lisabonské smlouvě.⁵³

Jelikož však Ústavní soud ve svém lisabonském nálezu jasně konstatoval, že nehodlá suplovat úlohu ústavodávce či zákonodávce, lze považovat nejen za přiměřené, ale dokonce přímo za vhodné, aby návrh řešení vzešel z jiného než soudního prostředí. Takovéto řešení by nespočívalo v zákonném vymezení pojmu pravomocí, nýbrž v novém konsekventním uchopení kompetenčního rámce při jasném vědomí skutečnosti, že autorita působení unijního práva se odvíjí od ústavního zmocnění tak, jak je formulováno v čl. 10a Ústavy. Takováto ústavní změna by na jedné straně podtrhla význam Ústavy ČR (eventuelně i Listiny základních práv a svobod) coby hierarchického základu výstavby právního řádu na území České republiky, např. tím, že by stejně jako v polském

⁵¹ Dále k této úvaze BŘÍZA, P. – ŠVARC, M.: Komunitarizace trestního práva v Lisabonské smlouvě a její (případná) reflexe v právním řádu České republiky. *Trestněprávní revue*, 2009, č. 6, s. 161–171.

⁵² V případě zřízení funkce evropského veřejného žalobce počítá i vládní Strategie působení ČR v EU s analýzou předkládaného návrhu, tj. vyhodnocením, zda jsou parametry nového úřadu pokryty přenosem pravomocí daným Lisabonskou smlouvou (srov. s. 22 uvedené Strategie).

⁵³ KYSELA, J.: Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy po „lisabonském nálezu“ Ústavního soudu. In GERLÓCH, A. – WINTR, J. (eds.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 49–61.

případě byla Ústava ČR výslovně označena za normu nejvyšší právní síly. Vedle toho by za účelem právní jistoty a přehlednosti měla být explicitně v těle Ústavy České republiky potvrzena skutečnost, že změny zakládacích smluv se odehrávají rovněž v režimu čl. 10a Ústavy ČR. Při nejasném uchopení pojmu pravomoci v dosavadní judikatuře a doktríně by tak měla být naznačenou cestou kodifikována praxe, která ostatně vykrystalizovala v procesu schvalování změn Lisabonské smlouvy, ať už se jednalo o tzv. španělský protokol měnící Protokol č. 36 Lisabonské smlouvy o přechodných ustanoveních s ohledem na složení Evropského parlamentu, dále změnu článku 136 Smlouvy o fungování Evropské unie nebo v nejnovější době Protokol o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy (tzv. irské záruky).

K názoru, že změny zakládacích smluv je třeba potvrzovat kvalifikovanou většinou, se v uplynulých letech přiklonila exekutiva, když převážil názor Úřadu vlády nad pozici původně hájenou Ministerstvem zahraničních věcí ČR: Formální přístup byl tedy upřednostněn před přístupem materiálním, který by si vyžadoval vždy v konkrétním případě zvážit, zda dochází ratifikací změny smlouvy k novému přenosu pravomocí. K volbě ryze formálního přístupu jistě přispělo jak možné riziko sporů, které by v případě využití hlasování prostou většinou mohly nastat a které by také mohly samotnou ratifikací cestou zahájení řízení o souladu mezinárodní smlouvy s ústavními zákony před Ústavním soudem spíše zdržovat, tak i přesvědčení, že při diskusi o mezinárodních normách aplikovaných na českém území přednostně před zákonem je třeba hledat širší politický konsensus, tedy i souhlas zpravidla přesahující rámec vládních stran.⁵⁴ K témuž názoru se ovšem dlouhodobě přikláněla i Stálá komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury, která v daném ohledu stavěla na tzv. principu procesní ekvivalence.⁵⁵ Právě shoda mezi exekutivou a legislativou by tudíž mohla vést k petrifikaci dané zvyklosti formou změny ústavního textu. Jednalo by se ostatně o kýžený příklad situace, kdy jsou změny ústavy dovršením postupně krystalizující praxe, a nikoli výsledkem dílčí reflexe konkrétní situace či momentální politické preference.

DOES THE CZECH CONSTITUTION NEED A NEW EU-AMENDMENT?

Summary

Not the rare changes in the EU primary law after the ratification of the Lisbon Treaty, but the crystallizing doctrine of the Czech Constitutional Court could introduce the decisive incentive for a new EU-amendment of the Czech Constitution. Certainly, several relating issues can be dealt with possible amendments to organic laws in the Czech legal order. E.g. an amendment to the Constitutional Court Act could precise the conditions of proceedings on the conformity with constitutional acts of international treaties under articles 10a and 49 of the Constitution at the Constitutional Court. Moreover, accompanying new provisions of Standing Rules of both parliamentary chambers could address those self-amending (dynamic) clauses of the Lisbon

⁵⁴ Srov. zde argumentaci vlády při parlamentním projednávání rozhodnutí Evropské rady, kterým se mění čl. 136 Smlouvy o fungování EU.

⁵⁵ Podrobněji stanovisko Stálé komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury k vládnímu návrhu na vyslovení souhlasu k ratifikaci Rozhodnutí Evropské rady, kterým se mění čl. 136 Smlouvy o fungování Evropské unie, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro, z 3. srpna 2011, nebo usnesení téže komise k zatím poslední dílčí změně primárního práva, kterou rovněž dle převažujícího názoru nedochází k přenosu pravomocí (tzv. irské záruky) z 11. června 2013.

Treaty that still need strengthened parliamentary control. This amendment to the Standing Rules should enable an evaluation of transfer of powers given by the ratification of the Lisbon Treaty in a time when a concrete secondary draft act is proposed under the primary law authorisation. Furthermore, the existing judgments of Constitutional Court provide guidelines that should be reflected and simultaneously make the legislator decide on issues relating to the sovereignty of the state, hierarchy of legal provisions and the definition of some basic conditions of delegation of powers. Therefore, the constitutional provisions should be amended in such a way that would confirm the supremacy of the Czech Constitution as the Polish constitutional provision (article 8/1) already does on one hand, and - at the same time – state that not only transfers of powers by international treaties but the future changes of these treaties are subject to the ratification according to the article 10a of the Czech Constitution. This formal approach would enable to avoid any disputes relating to the notion of delegation of powers and provide an overwhelming support for integration process at the level of parliamentary representation.

Key words: sovereignty, constitution, Constitutional Court, European Union, Lisbon Treaty, delegation of powers, treaty revisions

Klíčová slova: suverenita, ústava, ústavní soud, Evropská unie, Lisabonská smlouva, přenos pravomocí, změna smluv