POVAHA SMLOUVY O STABILITĚ, KOORDINACI A SPRÁVĚ V HOSPODÁŘSKÉ A MĚNOVÉ UNII SJEDNÁVANÉ MEZI ZEMĚMI EUROZÓNY Z HLEDISKA POŽADAVKŮ STANOVENÝCH ÚSTAVNÍM POŘÁDKEM ČESKÉ REPUBLIKY NA PROCES JEJÍ RATIFIKACE

ALEŠ GERLOCH

OBECNĚ

V současné době probíhá ratifikační proces Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (dále jen „Smlouva o stabilitě"), kterou mají být pro země Evropské unie, v nichž je zavedeno jako měnová jednotka euro, stanovena pravidla týkající se jejich hospodaření, zejména pokud jde o výši schodku státních rozpočtů.

Pro případ, že by Česká republika měla být v budoucnosti touto smlouvu zavázána, klade se otázka, jakou povahu Smlouva o stabilitě má z hlediska požadavků, jež stanoví ústavní pořádek České republiky pro sjednávání a ratifikaci mezinárodních smluv.[1]

K POVAZE SMLOUVY O STABILITĚ A JEJÍMU VZTAHU KE STÁVAJÍCÍMU EVROPSKÉMU PRÁVU

Samotná smlouva je sjednávána pouze mezi těmi státy, které jako platidlo používají euro, nejedná se tedy o smlouvu, která by byla součástí primárního evropského práva, tj. o smlouvu formálně doplňující či měnící stávající primární právo EU, neboť v takovém případě by se vyžadovalo, aby byla smlouva ratifikována všemi členskými státy EU a musela by takto být i koncipována. To zřetelně plyne již ze samotné preambule Smlouvy o stabilitě, ve které se zmiňuje existence záměru Evropské komise připravit příslušné návrhy smluv posilujících hospodářský a rozpočtový dohled nad členskými státy v rámci primárního práva, tj. mechanismus kontroly a dohledu fungující v rámci stávajícího evropského práva. Potvrzují to však i formulace např. čl. 3 Smlouvy o stabilitě, ve kterém se smluvní strany zavazují uplatňovat pravidla obsažená ve smlouvě vedle svých povinností plynoucích z práva EU. Stejně tak čl. 4 smlouvy počítá s tím, že případná existence tzv. nadměrného schodku bude zjišťována postupem předvídaným ve Smlouvě o fungování Evropské unie.

Jak bude dále blíže rozvedeno a konkretizováno, z hlediska předmětu tohoto článku je vymezení rámce, v němž je Smlouva o stabilitě uzavírána, důležité, a to proto, že pokud by se jednalo o smlouvu spadající do již existujícího rámce evropského (unijního)

[1] Česká republika v současnosti není signatářem, může se však dodatečně ke Smlouvě o stabilitě připojit.

AUC_Iuridica_1_2012_2618.indd 99 7.11.12 9:45

práva, bylo by nutné primárně zkoumat, zda Smlouva o stabilitě představuje dohodu sjednávanou v rozsahu již existujících pravidel evropského práva a z nich plynoucích omezení pro členské státy EU. Pokud by tomu tak totiž bylo, bylo by možno argumentovat tak, že případné podřazení Smlouvy o stabilitě režimu čl. 10a Ústavy není již nutné vzhledem k tomu, že souhlas s přenosem pravomocí orgánů ČR byl v režimu tohoto článku dán, a to jednak v referendu o přistoupení ČR k EU, jednak při schvalování tzv. Lisabonské smlouvy.

Pokud však naopak bude Smlouva o stabilitě chápána tak, jak to odpovídá okolnostem jejího vzniku a způsobu jejího sjednání, tj. jako závazný dokument, jenž není součástí unijního práva, pak je pochopitelně její posouzení jako smlouvy jak podle čl. 10 Ústavy, tak podle čl. 10a Ústavy možné, a to samozřejmě s tím, že je nutno mezi oběma alternativami zvolit správnou.

K ROZSAHU ZÁVAZNOSTI SMLOUVY O STABILITĚ

Podle svého čl. 1 odst. 2 se Smlouva o stabilitě má vztahovat výlučně na státy, jejichž měnou je euro. Pro Českou republiku to znamená, že by se na ni smlouva principiálně vztahovala teprve v okamžiku přijetí eura jako měny. Smlouva o stabilitě nicméně počítá s tím, že se bude vztahovat i na ty smluvní státy, jejichž měnou euro není. Smlouva totiž zjevně počítá s tím, že bude otevřena k ratifikaci i státům, které euro nepoužívají jako měnu. V tomto druhém případě však budou dopady Smlouvy o stabilitě limitované, neboť pro smluvní strany neplatící eurem bude platit pouze hlava V. smlouvy, tj. prakticky pouze pravidla o správě eurozóny.

K ÚSTAVNĚPRÁVNÍ ÚPRAVĚ PROCEDURY SJEDNÁVÁNÍ A RATIFIKACE MEZINÁRODNÍCH SMLUV

Ústava České republiky rozlišuje dvojí režim sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv.

V prvé řadě Ústava v čl. 10 hovoří o kategorii mezinárodních smluv, které se při splnění podmínek uvedených v tomto článku považují za součást právního řádu ČR a vyznačují se tzv. aplikační předností před zákony (nikoliv ovšem před zákony ústavními). Aby u určité mezinárodní smlouvy mohl být uplatněn princip aplikační přednosti před zákonem, je nezbytné, aby souhlas s její ratifikací vyslovily obě komory Parlamentu prostou většinou hlasů poslanců a senátorů, a to právě tehdy, jedná-li se o některou ze smluv podle čl. 49 Ústavy. Mezi mezinárodní smlouvy vyžadující souhlasu Parlamentu s ratifikací Ústava řadí smlouvy upravující práva a povinnosti osob, smlouvy spojenecké, mírové a jiné politické, smlouvy, z nichž vzniká členství České republiky v mezinárodní organizaci, smlouvy hospodářské, jež jsou všeobecné povahy, a konečně smlouvy o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu. Je patrné, že jednotlivé druhy smluv, u nichž Ústava vyžaduje souhlas Parlamentu s ratifikací, jsou označeny

AUC_Iuridica_1_2012_2618.indd 100 7.11.12 9:45

relativně abstraktně, tudíž je věcí zvážení u každé jednotlivé smlouvy, zda je možno ji pod některou z kategorií, s nimiž Ústava počítá, podřadit.

Zvláštní režim z hlediska schvalovací procedury mají mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 10a Ústavy. Jsou to smlouvy, kterými se přenášejí pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizace nebo instituce. Ratifikace takové smlouvy totiž vyžaduje souhlas Parlamentu, který musí být dán ústavní většinou (3/5 všech poslanců, 3/5 přítomných senátorů), případně musí být souhlas s ratifikací takové smlouvy vysloven v referendu, pokud tak stanoví ústavní zákon.

Je zřejmé, že čl. 10a Ústavy představuje *lex specialis* k čl. 10 ve spojení s čl. 49 Ústavy, tudíž pokud se jedná o smlouvu přenášející pravomoci orgánů ČR, musí být dán souhlas s ratifikací ústavní většinou či v referendu. Účel této ústavní konstrukce je zcela zjevný. Česká republika je v čl. 1 Ústavy charakterizována jako svrchovaný stát. Ačkoliv svrchovanost není v současné době chápána jako stav, kdy jsou zcela vyloučeny jakékoliv cizí vlivy nebo ingerence[2], přesto je přenos pravomocí orgánů státu nutno jako zásah do ústavního pořádku vnímat. Potom je ovšem požadavek, aby o takovém materiálním zásahu do stěžejních ústavních principů bylo rozhodnuto procedurou předepsanou pro změnu Ústavy (tj. ústavní většinou v zákonodárném sboru), resp. dokonce ještě přísnější procedurou v referendu (za podmínky, že tak stanoví ústavní zákon), zcela pochopitelný.

Otázkou v takovém případě samozřejmě je, zda určitá mezinárodní smlouva přenáší pravomoci orgánů ČR na mezinárodní organizaci či instituci, či nikoliv. Pojem „pravomoc" se tradičně chápe jako soubor prostředků či nástrojů, kterými je určitý orgán státu vybaven pro plnění svých úkolů. Obvykle se rozlišuje pravomoc nařizovací či normotvorná (tj. pravomoc stanovit obecná pravidla), rozhodovací, resp. aplikační (tj. rozhodování o jednotlivých případech) a dozorová či kontrolní. Ústava sama nestanoví žádná bližší kritéria pro posouzení rozsahu pravomocí, jež mají být přenášeny na mezinárodní organizaci nebo instituci. Odborná literatura dovozuje, že přenos pravomoci ve smyslu čl. 10a Ústavy by měl být jednak obecný, jednak z hlediska časového relativně neomezený.[3] Podle našeho názoru však takovému závěru ústavní úprava nenasvědčuje. Pokud věc posuzujeme prizmatem požadavku svrchovanosti České republiky, který se zdá být stále nezpochybněným principem (srov. zejm. důraz kladený např. judikaturou Ústavního soudu na „podmíněnost" přenosu pravomocí, tj. vlastně na podmíněnost omezení suverenity), pak podle našeho názoru odpovídá požadavku čl. 10a Ústavy, aby byl kvalifikovaným způsobem dán souhlas i s přenosem pravomoci *ad hoc* na konkrétní dobu.

Řečeno naopak, považujeme za neústavní nepodrobit potencionální přenos pravomoci orgánů ČR na mezinárodní organizaci nebo instituci kvalifikované proceduře stanovené čl. 10a Ústavy jen proto, že by se mělo jednat o přenos určité zcela konkrétně

---

[2] Delegace pravomocí orgánů ČR na mezinárodní organizace nebo instituce je chápána jako podmíněná (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/04). Zdůrazňuje se prvek dobrovolné volby, zavedený princip subsidiarity ponechávající státu jistou kontrolu nad rozsahem výkonu přenesených pravomocí, implicitní požadavek na zachování určitého minimálního rámce ochrany jednotlivce ze strany institucí, na něž byly pravomoci převedeny apod. (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/08).

[3] Srov. Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J., *Ústava České republiky, komentář*, 1. vydání, C. H. Beck 2007, str. 89.

AUC_Iuridica_1_2012_2618.indd 101 7.11.12 9:45

formulované pravomoci na přesně danou dobu. Je totiž zřejmé, že takovým způsobem by mohla být suverenita státu jednotlivými kroky prakticky vyprázdněna, aniž by byla dodržena předepsaná procedura. To podle našeho mínění již naráží na požadavek zachování a respektování alespoň minimálních ústavních principů, za který již přenos pravomocí nemůže jít (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/04).

Je nicméně zřejmé, že v případě Smlouvy o stabilitě není úvaha o míře obecnosti přenosu pravomocí, jakož i o jejich časové (ne)omezenosti nijak zásadně významná, protože, jak bude dále ukázáno, se jedná o přenos pravomocí konstruovaný spíše obecně a na dobu předem nijak neomezenou. Zůstává zatím nicméně stále otázkou, zda v případě Smlouvy o stabilitě dochází skutečně k tomu, že smluvní strany přenášejí touto smlouvou své pravomoci na specifické mezinárodní instituce a zda je tudíž tuto skutečnost nutno učinit relevantní ve smyslu podřazení Smlouvy o stabilitě čl. 10a Ústavy s důsledky z toho vyplývajícími.

POJEM „MEZINÁRODNÍ ORGANIZACE NEBO INSTITUCE" VE SMYSLU ČL. 10a

Čl. 10a Ústavy byl již v době příprav ústavního zákona č. 395/2001 Sb. zcela jednoznačně konstruován pro předvídané členství České republiky v Evropské unii. To však nic nemění na tom, že je formulován obecně a že dopadá na jakoukoliv mezinárodní organizaci nebo instituci, nikoliv pouze na Evropskou unii, která je dokonce popisována jako organizace nadnárodní. Mezinárodní právo zná různé formy mezinárodní kooperace mezi státy klasickými mezinárodními organizacemi počínaje přes méně institucionalizované mezinárodní orgány až po různé formy *ad hoc* navazované spolupráce.

Ústava opět nijak nerozlišuje, o jakou formu mezinárodní spolupráce by se mělo jednat, o čemž svědčí právě použitý velmi obecný výraz „instituce" označující určité zřízení, zařízení, orgán apod. Zastáváme názor, že na mezinárodní organizaci či instituci ve smyslu čl. 10a není nutno klást žádné přehnané formální požadavky určující míru její institucionalizace. Klíčové je, zda je utvářena tak, že je schopna přenesené pravomoci přijmout a vykonávat je vůči určitým adresátům, v daném případě vůči státům.

Smlouva o stabilitě vlastně neodkazuje na žádnou mezinárodní organizaci, ačkoliv by se tak mohlo zdát z toho, že je těsně provázána s unijními orgány, ovšem nikoliv stricto sensu s Evropskou unií jako takovou. Takový dojem je dán i tím, že přebírá obdobu evropských rozhodovacích mechanismů (princip kvalifikované většiny), mnohdy přímo dokonce s využitím pravidel evropského práva.

Lze nicméně říci, že za mezinárodní instituce lze považovat právě dotčené unijní orgány (Evropská komise, Soudní dvůr EU). Vedle toho lze za mezinárodní instituci považovat právě svazek států – signatářů smlouvy, které vytvářejí též specifickou mezinárodní instituci se specifickými rozhodovacími pravomocemi. Jejími představiteli jsou hlavy států a předsedové vlád smluvních stran (čl. 12 Smlouvy o stabilitě) či státy jako takové (čl. 7 Smlouvy o stabilitě).

AUC_Iuridica_1_2012_2618.indd 102 7.11.12 9:45

POSOUZENÍ ÚČINKŮ SMLOUVY O STABILITĚ Z HLEDISKA POTENCIONÁLNÍHO PŘENOSU PRAVOMOCÍ

Jak bylo řečeno, pro zhodnocení charakteru Smlouvy o stabilitě je nutno zjistit, zda přenáší určité pravomoci, které by jinak náležely orgánům České republiky, na mezinárodní organizaci nebo instituci.

Budiž zdůrazněno, že Smlouva o stabilitě je smlouvou sui generis, neboť vybočuje z rámce unijního práva a má tedy charakter mezinárodní smlouvy v pravém slova smyslu. Tento aspekt je důležitý, neboť pokud by smlouva byla zařazována do rámce stávajícího unijního práva, bylo by možno usuzovat, jak již bylo řečeno, že nejde o „další" přenos pravomocí nad rámce již realizovaného přenosu v důsledku přistoupení ČR k EU a v důsledku ratifikace Lisabonské smlouvy. Z toho by pak mohlo plynout, že není nutno smlouvu schvalovat zvláštní procedurou podle čl. 10a Ústavy. Tak tomu však podle našeho mínění není, což je dáno právě jejím vybočením ze stanovených forem kooperace v rámci Evropské unie.

S ohledem na znění čl. 10a Ústavy je nutno ve Smlouvě o stabilitě hledat ustanovení, která by nasvědčovala tomu, že pravomoci orgánů ČR bude vykonávat nějaký orgán mezinárodní organizace či instituce. Jak bylo vysvětleno, orgány, které jsou ve smlouvě o stabilitě zmiňovány, jsou orgány Evropské unie, zejména Evropská komise a Soudní dvůr EU. Jejich postavení je nutno chápat tak, že se sice jedná o orgány EU, avšak v daném rámci mají tyto orgány specifické autonomní postavení přizpůsobené cílům Smlouvy o stabilitě. K tomu se pak připojují orgány a instituce vytvořené smlouvou, v prvé řadě vlastně instituce tvořená všemi smluvními stranami.

Podle čl. 3 odst. 2 Smlouvy o stabilitě má Evropská komise navrhovat společné zásady, na jejichž základě smluvní strany budou do vnitrostátního práva zavádět mechanismus nápravy porušení závazků, které na sebe podpisem smlouvy vezmou. Pravomoc Komise navrhovat tyto zásady podle našeho názoru z hlediska formálního neznamená přenos pravomocí ve smyslu čl. 10a Ústavy, neboť se má jednat pouze o možnost navrhovat určité zásady, nikoliv o nich přímo rozhodovat. Nelze ovšem přehlédnout určitý specifický rys Evropské unie, který spočívá v tom, že veškeré procedury a postupy se do určité míry přizpůsobují sledovanému cíli. V důsledku toho se mnohokráte v minulosti stalo, že unijní orgány (resp. dříve orgány Evropských společenství) si přisvojily pravomoci či přijaly postupy, které nebyly předem stanoveny. Typickým příkladem je doktrína primátu komunitárního práva nad národními právními řády, kterou formuloval Evropský soudní dvůr v době, kdy tento princip nebyl v základních dokumentech Evropských společenství nijak vyjádřen. Na tento aspekt pak příléhavě poukazuje např. i judikatura Ústavního soudu. Ten v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/08 týkajícím se přezkumu souladu tzv. Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem poukázal na to, že jednou věcí je abstraktně posuzovaný soulad této smlouvy s ústavním pořádkem, druhou věcí pak její praktické naplňování. Ačkoliv tedy v abstraktní rovině neshledal mezi Lisabonskou smlouvou a ústavním pořádkem rozpor, učinil výhradu v tom smyslu, že v konkrétních případech takový rozpor může vzniknout.

V posuzovaném případě podle našeho mínění není vyloučeno, že Evropská komise bude příslušná opatření nejen navrhovat, jak říká Smlouva o stabilitě, ale bude o nich re-

AUC_Iuridica_1_2012_2618.indd 103 7.11.12 9:45

álně rozhodovat. Pochopitelně by se jednalo o vybočení z rozsahu Smlouvy o stabilitě. Jak však bylo řečeno, nejedná se o postup orgánům EU zcela cizí, tudíž nelze vyloučit, že k tomu případně dojde.

V čl. 4 Smlouvy o stabilitě je upravena procedura rozhodování o existenci nadměrného schodku. Odkazuje se na čl. 126 Smlouvy o fungování EU. Toto ustanovení zakotvuje postup pro stanovení nadměrného schodku rozpočtu, ovšem jedná se o postup dle unijního práva, tudíž o pravidla, kdy již k přenosu pravomocí došlo. Podle našeho mínění proto čl. 4 nezakládá důvod podřadit smlouvu o stabilitě čl. 10a Ústavy.

Podle čl. 5 Smlouvy o stabilitě má smluvní strana vykazující nadměrný schodek rozpočtu zavést program rozpočtového a hospodářského partnerství včetně podrobného popisu strukturálních reforem. Tyto programy mají být předkládány Radě EU a Komisi ke schválení a mají být i sledovány v souladu s Paktem o stabilitě a růstu. Ani v tomto ustanovení podle našeho názoru nedochází k přenosu pravomocí ze státu na mezinárodní organizaci nebo instituci. Projevuje se zde nevyhraněný charakter Smlouvy o stabilitě, která sice netvoří bezprostředně součást evropského práva, využívá však nejen jeho institucionální mechanismy, ale především právní řád. Právě proto se však nemůže jednat o přenos pravomocí, protože unijní orgány při realizaci dohledu postupují podle norem evropského práva.

Podle čl. 7 Smlouvy o stabilitě se smluvní strany zavazují podporovat návrhy a doporučení předkládaná Evropskou komisí v případě porušování kritéria schodku v rámci postupu při nadměrném schodku. Takovou povinnost smluvní strany nemají mít jen tehdy, pokud by s návrhem Evropské komise nesouhlasila kvalifikovaná většina států platících eurem. Toto ustanovení je jedním z těch, která vyvolávají pochybnosti ohledně potencionálního přenosu pravomocí. Podle tohoto ustanovení má Komise předkládat návrhy a doporučení směřující (zřejmě) k odstranění nadměrného schodku. Jedná se o specifickou pravomoc Komise založenou Smlouvou o stabilitě. Bylo by možno tvrdit, že pokud má Komise pouze pravomoc předkládat návrhy a doporučení, pak není schopna rozhodovat o dění v zemi porušující pravidla. Zároveň se však členské státy zavazují podporovat návrhy Komise, což zřejmě má vést k tomu, že návrhy se stanou závaznými ve smyslu nutnosti přijmout ve smluvním státě navržená opatření.

Podle našeho názoru lze v tomto ohledu uvažovat o nové pravomoci Komise realizované v jakémsi spolurozhodovacím procesu s ostatními smluvními státy. Opět je potřeba odhlédnout od toho, že Komise je primárně orgánem EU. Podle našeho názoru lze čl. 7 Smlouvy o stabilitě interpretovat tak, že vlastně vytváří specifickou mezinárodní instituci složenou jak ze smluvních stran Smlouvy o stabilitě, tak z Evropské komise. Zejména vzhledem ke zvláštní rozhodovací proceduře „obrácené" kvalifikované většiny (rozhodnutí platí, pokud se proti němu nepostaví kvalifikovaná většina států), jakož i vzhledem k tomu, že z hlasování je vyloučen stát, proti němuž přijímané rozhodnutí směřuje, lze usuzovat, že se jedná o specifické svěření rozhodovací pravomoci o tom, že smluvní stát vykazuje nadměrný rozpočtový schodek, orgánu, který nemá ve stávajícím evropském právu obdoby, tudíž nelze tak, jako v případě článků 4 a 5, dovozovat, že se vlastně jedná o pravomoc již dříve svěřenou evropským právem určitému orgánu.

Podle čl. 8 Smlouvy o stabilitě mají smluvní strany Smlouvy o stabilitě možnost předložit Soudnímu dvoru EU spor, jehož základem má být zjištění, že smluvní stra-

AUC_Iuridica_1_2012_2618.indd 104 7.11.12 9:45

na neplní své závazky podle čl. 3 odst. 2 Smlouvy o stabilitě. Strany sporu pak mají přijmout opatření nezbytná k zajištění souladu s rozsudkem Soudního dvora EU. Následně pak má smluvní strana, jež se domnívá, že opatření nezbytná k zajištění souladu nebyla přijata v dostatečné míře, možnost obrátit se opět na Soudní dvůr a domáhat se uložení finančních sankcí. Popsané ustanovení Smlouva o stabilitě označuje za rozhodčí smlouvu.

Podle našeho mínění se jedná o specifickou pravomoc Soudního dvora EU. V obecné rovině je sice pravomoc Soudního dvora k rozhodování sporů mezi členskými státy na základě rozhodčí smlouvy založena čl. 273, zde se však vytváří speciální sankční mechanismus a dochází tak opět k přenosu určité pravomoci na mezinárodní instituci. Opět totiž podle našeho mínění platí, že Smlouvu o stabilitě je nutno vykládat jako dokument relativně autonomní ve vztahu k unijnímu právu, v důsledku čehož není možné spokojit se s konstatováním, že Soudní dvůr vykonává *in concreto* pravomoc, jež je mu svěřena již unijním právem. Navíc čl. 8 zakládá specifickou pravomoc Soudního dvora ukládat sankce za porušení jeho předchozího rozhodnutí.

Další ustanovení Smlouvy o stabilitě již neobsahují žádná specifická ujednání, na jejichž základě by ať už smluvní strany nebo orgány EU mohly specificky rozhodovat či jinak jednat dle Smlouvy o stabilitě.

SHRNUTÍ

Podle našeho mínění zakládá Smlouva o stabilitě specifické rozhodovací a kontrolní mechanismy, které jsou realizovány do jisté míry autonomně na stávajícím evropském právu. Právě tento aspekt je podle našeho mínění důležitý pro posuzování smlouvy z hlediska požadavků čl. 10 a 49 Ústavy na straně jedné, resp. čl. 10a Ústavy na straně druhé.

Pokud by totiž Smlouva o stabilitě pouze přebírala stávající rozhodovací procedury jak z hlediska procesního, tak z hlediska hmotněprávního, nebylo by možno říci, že smlouvou se nově přenášejí určité pravomoci vnitrostátních orgánů na mezinárodní organizaci nebo instituci, neboť ty již přeneseny byly, což již prošlo příslušnou schvalovací procedurou při sjednávání a ratifikaci smlouvy o přistoupení ČR k EU, resp. tzv. Lisabonské smlouvy.

Jestliže se jedná o nové, v unijním právu dosud nezakotvené rozhodovací procedury a s tím spojené pravomoci, pak je nutno usuzovat, že je potřeba smlouvu podřadit pod čl. 10a Ústavy.

Podle našeho mínění Smlouva o stabilitě zakotvuje nové pravomoci mezinárodních institucí, a to ve svém čl. 7 a 8. Jedná se ovšem o specificky utvářené instituce sestávající jednak z již existujících orgánů EU, jednak ze smluvních stran smlouvy. Z tohoto důvodu se kloníme k závěru, že Smlouvu o stabilitě je možno podřadit pod čl. 10a Ústavy.

Uvedený závěr podle našeho mínění podporuje i důraz kladený na respektování tzv. materiálního jádra Ústavy. Lze říci, že v daném případě si konkurují dvě interpretační alternativy, neboť lze připustit, že Smlouvu o stabilitě lze podřadit jak čl. 10 Ústavy,

AUC_Iuridica_1_2012_2618.indd 105 7.11.12 9:45

tak čl. 10a Ústavy. Při výběru jediné možné varianty je nutno vzít v úvahu, že pokud by byl zvolen režim čl. 10 Ústavy a následně se ukázalo, že fakticky k přenosu pravomocí došlo (bylo-li by z hlediska formálního popíráno, že k přenosu dochází), došlo by k vytvoření protiústavního stavu, který by byl jen obtížně zhojitelný. Došlo by totiž k přenosu pravomocí orgánů státu na mezinárodní organizaci či instituci, aniž by byla absolvována předepsaná ústavní procedura. Tento problém by neměl řešení, neboť z hlediska mezinárodněprávního by stát byl i nadále Smlouvou o stabilitě vázán, ovšem k přenosu pravomocí by došlo ústavně nekonformním způsobem, což by prakticky nebylo možno zhojit.[4]

Domníváme se tudíž, že materiálnímu jádru Ústavy, kam jistě patří stěžejní ústavní principy, jako chápání lidu jakožto zdroje státní moci, princip svrchovanosti státní moci apod., odpovídá požadavek na absolvování kvalifikované schvalovací procedury, neboť pokud by se následně ukázalo, že se jednalo o požadavek neopodstatněný, újma by nevznikla prakticky žádná (na rozdíl od případu prvního).

KONSEKVENCE

Pokud se přijme závěr, že Smlouva o stabilitě je smlouvou podle čl. 10a Ústavy, pak je nutné vyslovit souhlas s její ratifikací buď ústavní většinou, nebo v referendu. Podle stávající ústavní úpravy je nicméně referendum o souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy možno konat pouze v době mezi podpisem smlouvy a její ratifikací, tj. nikoliv dříve, než byla smlouva za Českou republiku podepsána. Právní úprava referenda podle čl. 10a je totiž vázána na další podmínky, do nichž je takové referendum zasazeno.

Od specifického referenda konaného dle čl. 10a Ústavy je nutno odlišit obecné referendum, které předvídá Ústava v čl. 2 odst. 2. Zde již apriori žádné omezující podmínky stanoveny nejsou, tudíž za předpokladu přijetí samostatného ústavního zákona je možno referendum konat prakticky o čemkoliv (s výjimkou změny podstatných náležitostí demokratického právního státu dle čl. 9 odst. 2 Ústavy). Nelze však zapomínat, že čl. 10a Ústavy je lex specialis k čl. 2 odst. 2 Ústavy, tj. referendum konané dle zvláštního ústavního zákona ve smyslu čl. 2 odst. 2 Ústavy je nutno odlišit od zvláštního referenda dle čl. 10a Ústavy.

Protože podle stávající ústavní úpravy nelze konat referendum o mezinárodní smlouvě, která teprve má být za Českou republiku podepsána (tj. vlastně referendum o tom, zda smlouvu podepsat či nepodepsat), a protože referendum podle čl. 10a Ústavy má své jednoznačně zakotvené podmínky, ale i účinky, pak případné referendum týkající se problematiky upravené Smlouvou o stabilitě může být konáno jen tehdy, bude-li ve smyslu čl. 2 odst. 2 Ústavy přijat ústavní zákon o referendu. Zároveň však takový ústavní zákon nemůže negovat smysl čl. 10a Ústavy.

Z toho by plynulo, že ve smyslu čl. 2 odst. 2 Ústavy přijatý ústavní zákon o referendu by neměl zasahovat do čl. 10a Ústavy. Ve smyslu čl. 2 odst. 2 Ústavy se tedy

[4] Tato otázka by ovšem mohla být předmětem řízení u Ústavního soudu v rámci předběžné kontroly ústavnosti Smlouvy o stabilitě před její ratifikací.

AUC_Iuridica_1_2012_2618.indd 106 7.11.12 9:45

může konat referendum mající určitou věcnou souvislost se Smlouvou o stabilitě, avšak s výjimkou referenda o souhlasu s ratifikací smlouvy, protože tato otázka musí zůstat vyhrazena referendu dle čl. 10a Ústavy.

Proto je podle současné ústavní úpravy v souvislosti se schvalovací procesem možno zvolit dvě varianty. Zaprvé je možno ponechat vyslovení souhlasu či nesouhlasu s ratifikací na Parlamentu, který by rozhodoval ústavní většinou. Zadruhé je možné souhlas s ratifikací dát v referendu, k čemuž je nutno přijmout zvláštní ústavní zákon. Referendum se musí konat v době po podpisu smlouvy do její předpokládané ratifikace. Ústavní zákon o referendu o této otázce je ovšem možné přijmout již dříve s tím, že postup podle něj by byl realizován teprve poté, kdy by Smlouva o stabilitě byla podepsána. Jinak je možné za podmínky přijetí zvláštního ústavního zákona konat referendum mající meritorní vztah ke Smlouvě o stabilitě ve smyslu čl. 2 odst. 2 Ústavy.

CHARACTER OF TREATY ON STABILITY, COORDINATION AND GOVERNANCE IN THE ECONOMIC AND MONETARY UNION BEING CONCLUDED AMONG EUROZONE MEMBERS IN TERMS OF THE REQUIREMENTS OF THE CONSTITUTIONAL ORDER OF THE CZECH REPUBLIC ON THE PROCESS OF ITS RATIFICATION

Summary

The submitted opinion concerns the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union in terms of the requirements of the constitutional order of the Czech Republic on the process of its ratification. Since the Treaty itself is negotiated only between the states using the euro as their currency, the author concludes it is not an agreement which would be part of European primary law. It is necessary to consider whether the ratification of the Treaty requires the Parliament to give its consent under the Article 10a or Article 10 of the Czech Constitution. As the fundamental fact author sees that the Treaty establishes a specific decision-making and control mechanisms that are implemented to some extent independently of the existing EU law. If there are included in the Treaty new decision-making procedures, it is necessary to conclude that the treaty has to be classified under Article 10a of the Constitution. Finally, the author also argues in favor of the Article 10a, by the need to protect the fundamental constitutional principles. Second possibility, conform with the Constitution, is to give the consent to ratification in a referendum. In that case it would be necessary to approve a special constitutional law and the referendum would have to be held in the period after signing the contract, but before its anticipated ratification.

Key words: Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, European primary law, Ratification procedure, Transmission of competences, International institutions, Integration process, International treaties

AUC_Iuridica_1_2012_2618.indd 107 7.11.12 9:45