

## LISABONSKÁ SMLOUVA POD LUPOU ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR

LENKA PÍTROVÁ

### ÚVODEM K PRŮBĚHU RATIFIKACE V ČR

O ratifikaci Lisabonské smlouvy (LS)<sup>1</sup> v České republice nelze zcela rozhodně hovořit jako o záležitosti formální. V případě této smlouvy byla poprvé v historii využita procedura předběžné kontroly mezinárodních smluv upravená v čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR a v prováděcích ustanoveních § 71a odst. 1, písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.<sup>2</sup> V tomto řízení disponují aktivní legitimací kvalifikované subjekty – obě komory Parlamentu ČR, a po vyslovení souhlasu s ratifikací danou komorou je tu stejně jako v případě kontroly norem zakotvena aktivní legitimace sloužící k ochraně přehlasovaných menšin, skupiny 41 poslanců nebo 17 senátorů. Toto své právo mohou využít do doby, než prezident republiky ratifikaci svým podpisem dokončí a také prezident sám může takový přezkum iniciovat. Vláda není legitimována k podání takového návrhu na rozdíl od srovnatelných právních úprav – např. ve Francii – a tedy paradoxně nemůže v případě pochyb sama získat autoritativní výklad Ústavního soudu. Je v postavení účastníka řízení a fakticky se tak dostává do role obhájce smlouvy, kterou sjednala v dobré víře o jejím souladu s ústavním pořádkem. Probíhající řízení o kontrole ústavnosti mezinárodní smlouvy nebo nález konstatující rozpor s ústavním pořádkem brání ratifikaci do okamžiku odstranění takového rozporu.

V případě Lisabonské smlouvy to byl v prvé řadě Senát, který tohoto oprávnění využil a svým usnesením z 24. dubna 2008 č. 379 podal návrh Ústavnímu soudu ČR na

<sup>1</sup> Vláda dne 4. prosince 2007 usnesením č. 1367 vyslovila souhlas se sjednáním Lisabonské smlouvy a doporučila prezidentu republiky zmocnit předsedu vlády a ministra zahraničních věcí k jejímu podpisu. Lisabonská smlouva byla dne 13. prosince 2007 podepsána v Lisabonu – prezident k podpisu zmocnil předsedu vlády M. Topolánka a ministra zahraničních věcí K. Schwarzenberga. Na základě zmíněného usnesení vlády č. 1367/2007 byla dne 29. ledna 2008 Lisabonská smlouva předložena předsedou vlády Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR a Senátu k vyslovení souhlasu s její ratifikací ve smyslu čl. 10a Ústavy ČR. Lisabonská smlouva byla vládou předložena jako mezinárodní smlouva podle čl. 10a Ústavy – tzn. smlouva, jejímž prostřednictvím budou „některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci“ a k jejímuž schválení je třeba kvalifikované většiny v obou komorách parlamentu.

<sup>2</sup> Bližší k tomuto soudnímu řízení viz Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I.: *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*, ASPI – Wolters Kluwer, 2007, str. 298 an., také Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: *Zákon o Ústavním soudu, komentář*, 2. vydání, C. H. Beck, Praha 2007.

posouzení souladu LS s ústavním pořádkem.<sup>3</sup> Ústavní soud pak ve svém nálezu Lisabon I<sup>4</sup> konstatoval, že smlouva není v bodech namítaných Senátem v rozporu s ústavním pořádkem. Následně pak 18. února 2009 Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas s ratifikací, Senát smlouvu projednal dne 6. května 2009 a taktéž vyslovil souhlas s její ratifikací (pro 54 senátorů, proti 20 senátorů). Současně byla oběma komorami schválena novela jednacích řádů upravující tzv. vázaný mandát vlády, který posiluje parlamentní kontrolu vlády při využití tzv. evolutivních klauzulí obsažených v Lisabonské smlouvě a upravuje mechanismy kontroly uplatňování principu subsidiarity včetně žaloby pro jeho porušení. I když, na rozdíl od následného rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ve věci Lisabon,<sup>5</sup> Ústavní soud ČR ratifikaci Lisabonské smlouvy nepodmínil přijetím takové úpravy parlamentní kontroly, je možné tuto úpravu, jejíž přijetí bylo od samého počátku podporováno i vládou ČR, hodnotit pozitivně jako jakýsi „parlamentní systém předběžné opatrnosti“. Skupina senátorů (vedená Jiřím Oberfalzerem) přesto současně avizovala svůj záměr využít svého práva a podrobit LS následnému přezkumu ústavnosti. Časový scénář podání avizovaného návrhu byl nepochybně ovlivněn i dlouho očekávaným výše uvedeným verdiktem Spolkového ústavního soudu ve věci Lisabonské smlouvy jako potencionálním zdrojem inspirace. Prvé podání skupiny senátorů pak směřovalo vůči vybraným ustanovením výše uvedené novely jednacích řádů obou komor<sup>6</sup> a bylo Ústavním soudem odmítnuto. Následné podání směřující vůči Lisabonské smlouvě samotné pak vyústilo v nález Lisabon II,<sup>7</sup> v němž již Ústavní soud konstatoval soulad Lisabonské smlouvy jako celku s ústavním pořádkem a odstranil tak zbývající pochybnosti o ratifikaci smlouvy. Prezident republiky, který podmínil ratifikaci sjednáním politického příslibu o možnosti přistoupení České republiky k Protokolu č. 30 o uplatňování Listiny základních práv Unie (což vláda sjednala na zasedání Evropské rady dne 30. října 2009) pak bezprostředně ukončil ratifikační proces svým podpisem dne 3. listopadu 2009 – tedy téhož dne, kdy Ústavní soud vydal svůj nález Lisabon II.

## PROCESNÍ OTÁZKY

Vzhledem k tomu, že v případě přezkumu LS byl postup pro předběžnou kontrolu ústavnosti mezinárodních smluv využit poprvé a procesní úprava tohoto institutu je více než sporadická, mělo toto řízení precedenční význam i z hlediska procesního. Vláda při formulaci svého stanoviska vycházela z přesvědčení, že řízení dle čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR o souladu mezinárodních smluv podle čl.10a je řízením nesporným (vycházejíc především z dikce § 71a odst. 1 písm. a), § 71d odst. 3 a koneč-

<sup>3</sup> Vláda dne 27. června 2008 schválila usnesením č. 804 vyjádření k návrhu Senátu, své vyjádření k návrhu Senátu zaslali rovněž další oslovení účastníci řízení – prezident republiky a Poslanecká sněmovna.

<sup>4</sup> Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008.

<sup>5</sup> Nález SÚS ve věci Lisabon, 2 BvE 2/08 z 30. 6. 2009, bod 319 an.

<sup>6</sup> Zák. č. 162/2009 Sb., kterým se mění zák. č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny ve znění pozdějších předpisů a zák. č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu ve znění pozdějších předpisů.

<sup>7</sup> Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009.

ně i § 71e zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu), jehož smyslem je rozhodnout o souladu smlouvy **jako celku** s ústavním pořádkem. Ústavní soud však poukázal na to, že v případě posouzení smlouvy jako celku by se jeho nálezný stal věcí rozsuzenou a takový postup by znemožnil ostatním legitimovaným subjektům využít svého práva k podání návrhu na přezkum jiných ustanovení smlouvy, která považují z hlediska ústavního pořádku za sporná. Vzhledem k tomu, že Ústavní soud nestanovil pro taková případná podání žádné lhůty a ani sám zákon takové lhůty nestanoví, zůstal časový prostor pro podání přehlasovaných menšin zarámován pouze podpisem prezidenta republiky, kterýžto úkon také není vázán žádnou konkrétní lhůtou. Vláda v této souvislosti, aniž by zpochybňovala práva ostatních kvalifikovaných navrhovatelů, jistě oprávněně namítala, že takový postup je z pozice České republiky při sjednávání mezinárodních smluv a zejména multilaterálních mezinárodních smluv vůči našim zahraničním partnerům neudržitelný, protože není možné předem signalizovat, v jakém časovém rámci se přezkum ústavnosti může odehrát. K námitce vlády se soud vyjádřil až v nálezu Lisabon II.<sup>8</sup> Poukázal na to, že výklad, že návrh na zahájení řízení není vázán žádnou lhůtou je výkladem chybným, a dovedl, že takový návrh je třeba podat **bez zbytečného odkladu**. Musí tedy jít o dobu přiměřenou. Vyjádřil se konkrétně k tomu, že *doba pohybující se v řádu měsíců, a nikoli pouze týdnů nepochybně přiměřená není*. Ústavní soud vztáhnul uvedenou konstrukci lhůt ke všem oprávněným subjektům včetně prezidenta republiky.

## LISABON I

Z věcného hlediska se ohniskem přezkumu v řízení zahájeném na návrh Senátu i v druhém řízení iniciovaném skupinou senátorů staly zejména dynamické prvky Lisabonské smlouvy umožňující její následnou změnu, které úzce souvisí především s dělbou pravomocí mezi Unií a jejími členskými státy. Tato dynamická ustanovení byla ostatně předmětem přezkumu i v jiných členských státech, a to již i v souvislosti s procesem ratifikace odmítnuté Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu (SÚ).<sup>9</sup> Návrh Senátu na přezkum souladu LS s ústavním pořádkem se soustředil na následující oblasti:

- rozsah přenosu pravomocí, klasifikace pravomocí typická pro federální státy a nejasný rozsah přenášených pravomocí,
- klauzule flexibility – rozšíření a povaha čl. 352 SFEU – blanketní zmocnění (uplatněné nikoli pouze na vnitřní trh),
- povaha přechodové klauzule (passerelle) – změna rozhodovacího mechanismu bez ratifikace členskými státy,
- sjednávání mezinárodních smluv dle čl. 216 SFEU,
- povaha Listiny základních práv EU,

<sup>8</sup> Bod 115 až 124 Nálezu Pl. ÚS 29/09.

<sup>9</sup> Blíže viz Kust, J., Pítrová, L.: „Lisabonská smlouva“ a předběžná kontrola ústavnosti mezinárodních smluv, *Právník 5/2008*, str. 473–504.

– možnost pozastavení práv členského státu ve vztahu k začlenění tzv. standardů evropského společenského modelu.

Vzhledem ke klíčovému významu dalšího vývoje integrace považuji za vhodné se soustředit především na otázky související s dělbou pravomocí mezi Unii a členské státy, využití dynamických prvků Lisabonské smlouvy (tzv. evolutivních klauzulí) a problematiku Listiny základních práv Unie.

## OBECNĚ K VYMEZENÍ A DĚLBĚ PRAVOMOCÍ

Dělba pravomocí mezi Unii a členskými státy v pojetí Lisabonské smlouvy vychází z akcentace zásady svěřeni. Obě Lisabonskou smlouvou reformované smlouvy (SEU a SFEU) obsahují řadu ustanovení upravujících zásady vztahů mezi EU a členskými státy a ustanovení o dělbě pravomocí mezi Unii a členskými státy, která v podstatě vycházejí ze znění příslušných ustanovení obsažených v SÚ schválené mezivládní konferencí v roce 2004. Ustanovení SÚ, která nově upravovala dělbu pravomocí mezi členskými státy a Unii, byla totiž vesměs členskými státy považována za pozitivní přínos a východisko pro další jednání. V průběhu jednání o konečné podobě Lisabonské smlouvy doznala tato ustanovení řady dílčích změn a doplnění i v podobě protokolů a prohlášení připojených ke smlouvě a i když tyto změny byly kritizovány např. Evropským parlamentem jako projev nedůvěry členských států vůči unijním institucím, byly nepochybně motivovány i obavou z dosavadní extenzivní rozhodovací praxe Soudního dvora. Sama ustanovení upravující dělbu pravomocí (zřetelně inspirovaná čl. 72 základního zákona SRN) směřují k přesnějšímu vymezení dělby pravomocí mezi členskými státy a Unii. To ovšem neznamená, že toto vymezení je jasné a přesné a že nebude v budoucnu předmětem střetu judiciální doktríny Soudního dvora a ústavních soudů členských států. To ostatně již naznačila i judikatura ústavních soudů spojená s přezkumem ústavnosti Lisabonské smlouvy v souvislosti s její ratifikací.

Vymezení pravomocí vychází ze zásady „svěřeni“ a výkon takto svěřených pravomocí je v oblasti pravomocí sdílených podřízen zásadám subsidiarity a proporcionality. V článku týkajícím se těchto zásad (čl. 5 SEU) bylo navíc oproti SÚ nově výslovně zdůrazněno, že „Unie jedná pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách.“ Ve srovnání s dikcí obdobného ustanovení původních smluv je zde akcentována skutečnost, že originárními nositeli jsou a zůstávají členské státy.

Charakter pravomocí Unie, přes deklarované odstranění pilířové struktury, zůstává odlišný ve dvou základních oblastech. To se projevuje i v systematice úpravy. Samostatně, jako zvláštní druh pravomocí upravený Smlouvou o Evropské unii je uváděna pravomoc Unie vymezovat a provádět společnou zahraniční a bezpečnostní politiku včetně postupného vymezení společné obranné politiky (čl. 2 odst. 4 SFEU). Také úprava rozhodovacích postupů (např. čl. 31 SEU) s uplatněním bezpečnostních brzd a řady výslovných výhrad pro tuto oblast v procesních ustanoveních a jurisdikci Soudního dvora jasně naznačuje, že tato oblast si i nadále zachovává svůj mezivládní charakter. Jinak je tomu v případě ostatních pravomocí Unie, jejichž oblasti jsou vymeze-

ny v úvodních ustanoveních SFEU.<sup>10</sup> Rozsah a způsob výkonu těchto pravomocí je pak určen konkrétními ustanoveními, která tuto oblast upravují. Vedle výlučných pravomocí svěřených Unii upravuje smlouva oblasti pravomocí sdílených Unii a členskými státy. Nově jsou upraveny pravomoci Unie podporující, doplňující a koordinující činnosti členských států.

Stejně jako v návrhu odmítnuté Smlouvy zakládající ústavu pro Evropu (SÚ) jsou v Lisabonské smlouvě taxativně definovány oblasti výlučné pravomoci Unie (čl. 3 SFEU). Pravomoci zde uvedené má vykonávat výlučně EU, členské státy pouze v případě, pokud je jim výkon těchto pravomocí Unii výslovně svěřen. Jedná se v podstatě o pravomoci, které byly již dříve Evropským soudním dvorem traktovány jako výlučné pravomoci Evropských společenství s tím, že vymezení oblasti uzavírání mezinárodních smluv, její výkon a rozsah jsou již dnes předmětem diskusí a rozdílných interpretací. Sama dikce tohoto ustanovení je zřetelně inspirována dosavadní judikaturou týkající se implicitních pravomocí v oblasti vnějších vztahů (blíže viz výše Svoboda, P.: Vnější smlouvy EU ve světle Lisabonské smlouvy, s. 33–50).

Oblasti spadající do pravomocí sdílených mezi Evropskou unií a členskými státy jsou vymezeny flexibilně formou demonstrativního výčtu a toto ustanovení umožňuje věcné rozšiřování pravomocí Unie formou aktivního uchopení těchto pravomocí, zejména cestou přijímání unijních legislativních aktů. Právě tato vágnost byla také předmětem námitek v podání Senátu. Pravomoci členských států v oblasti sdílené jsou totiž upraveny jako „zbytkové“, aniž by byl blíže vymezen jejich rozsah a výkon. Podle zásady svěřených pravomocí jedná Unie pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách. Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským státům. Ustanovení čl. 2 odst. 2 SFEU ve znění Lisabonské smlouvy bylo ve srovnání s SÚ nepatrně pozměněno ve snaze meze pravomocí zpřesnit: „*Svěřují-li v určité oblasti Smlouvy Unii pravomoc sdílenou s členskými státy, mohou v této oblasti vytvářet a přijímat právně závazné akty Unie i členské státy. Členské státy vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala. Členské státy opět vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém se Unie rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat.*“

Rozšiřování unijních pravomocí v oblasti sdílených pravomocí (zejména cestou excesivní legislativní činnosti na úrovni Unie) by mělo být ze strany členských států kontrolováno využitím „brzd“ v podobě nových mechanismů kontroly zásady subsidiarity a proporcionality.<sup>11</sup> Zásady subsidiarity a proporcionality jsou stejně jako ve stávajících smlouvách chápány jako základní zásady fungování Evropské unie, Lisabonská smlouva však nově zavádí některé nástroje a mechanismy sloužící ke kontrole dodržování těchto zásad. Tyto mechanismy by se měly uplatnit nejen *ex ante*, tedy ještě před přijetím návrhu legislativního aktu, ale i *ex post* v podobě nově upravené žaloby na porušení zásady subsidiarity, k jejímž podání jsou legitimovány národní parlamenty. Uplatnění zásady subsidiarity by mělo zaručit optimální dělbu pravomocí mezi Unii a členskými státy. Tedy to, aby se na unijní úrovni neregulovalo to, co lze uspokojivě

<sup>10</sup> Hlava I SFEU. Druhy a oblasti pravomocí Unie.

<sup>11</sup> V čl. 5 SEU ve znění Lisabonské smlouvy.

regulovat na úrovni národní, regionální či komunální. Zásada proporcionality by naopak měla zajistit, aby právní regulace bylo přiměřená danému účelu a nebyla zbytečně zatěžující pro občany, podniky a jiné subjekty. V souladu s dynamicky chápaným principem subsidiarity by však také nově, v případech, kdy se výkon pravomocí na unijní úrovni na základě již existující legislativy ukáže jako neefektivní a tyto pravomoci lze nadále uspokojivě vykonávat na úrovni členských států, měla existovat možnost iniciovat přesun jejich výkonu na úroveň členských států, resp. zrušení legislativního aktu upravujícího výkon takových pravomocí. S tím je spojena koncepce tzv. „oboustranné flexibility“ prosazovaná českou vládou, jejímž cílem bylo vytvořit prostor pro to, aby mohly být pravomoci přenášeny nejen z členských států ve prospěch Unie, ale také zpět z Unie na členské státy. Tato koncepce se promítla na několika místech Lisabonské smlouvy. V obecné rovině zejména v závěrečných ustanoveních SEU,<sup>12</sup> která upravují podmínky pro přijímání změn Smluv. V ustanovení čl. 48 SEU se jasně stanoví, že „*změny Smluv mohou být přijímány za účelem rozšíření nebo omezení pravomocí svěřených Unii*“. Tato změna není z pohledu dosavadního vývoje evropského primárního práva ani výše uvedené judikatury Soudního dvora pouze změnou kosmetickou. I když teoreticky platí, že členské státy, jako smluvní strany, mohou měnit text zakládacích Smluv jakkoli na základě konsensu, a že jsou teoreticky „pány Smluv“ a z tohoto pohledu se tedy uvedené ustanovení může zdát nadbytečné, je třeba říct, že dosavadní koncepce evropské integrace vycházela z doktríny „stále těsnější Unie“ mezi členskými státy. Tato koncepce stále těsnější Unie („*ever closer Union*“) byla obsažena již v preambuli Římské smlouvy z roku 1957 a byla dále postupně rozvíjena a konečně i Maastrichtská smlouva hovoří o stále těsnější Unii mezi národy Evropy. Završením tohoto vývoje přitom byla a je pro mnohé Evropská federace. Z tohoto pohledu by mohlo výše uvedené výslovné ustanovení o tom, že změny Smluv slouží nejen k rozšiřování, ale i k omezování pravomocí Unie, představovat určitý obrat a posilování Unie cestou absorbování stále většího počtu pravomocí by již nemělo být chápáno jako jediná možná cesta.

K přesnějšímu vymezení výkonu sdílených pravomocí by měl přispět i Protokol č. 25 o výkonu sdílených pravomocí připojený k SFEU, který je nepochybnou reakcí na soudní doktrínu preempce (či dobytého pole) formulovou výše uvedenou judikaturou Soudního dvora. V jediném článku tohoto protokolu se uvádí: „*Pokud jde o čl. 2 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie týkající se sdílených pravomocí, přijala-li Unie v některé oblasti opatření, vztahuje se rozsah tohoto výkonu jejich pravomocí pouze na prvky, které jsou upraveny předmětným aktem Unie, a tudíž se nevztahuje na celou oblast.*“

Rovněž pro vyjasnění rozsahu pravomocí Unie v oblasti pravomocí podpůrných, koordinačních nebo doplňkových bylo v výslovně stanoveno, že Unie svojí činností pouze podporuje, koordinuje nebo doplňuje činnost členských států, „*aniž by přitom v těchto oblastech nahrazovala jejich pravomoc*“ (čl. 2 odst. 5 SFEU) a v těchto oblastech se také vylučuje přijímání harmonizačních předpisů.

S otázkou mezi rozsahu pravomocí Unie souvisí i tzv. doložka flexibility (bývalý čl. 308 SES přejatý v rozšířené podobě do ustanovení čl. 352 SFEU). která dává mož-

<sup>12</sup> Hlava VI Smlouvy o EU.

nost přijmout na unijní úrovni „nezbytná opatření“ i tehdy, pokud k tomu sama Smlouva neposkytuje explicitní zmocnění (v rámci unijních politik). Tento flexibilní (pružný) postup bylo dosud možné uplatnit jen k dosažení cílů a fungování vnitřního trhu. Jak dynamickým se toto ustanovení stalo pro oblast vnitřního trhu v interpretační praxi Soudního dvora není třeba zdůrazňovat. Nově by měl být tento postup rozšířen i na oblast ostatních politik. Rozšíření věcné působnosti doložky flexibility představuje značný prostor pro excesivní rozšiřování výkonu pravomocí Unii. Bariérou pro extenzivní výklad a nepřiměřené užití tohoto postupu je věcný rámec stanovený cíli a politikami Unie, jednomyslné rozhodování v Radě, „pojistka proti obcházení záka- zu harmonizace“ a kontrolní mechanismus, zapojující vnitrostátní parlamenty. Vzhle- dem k dosavadním zkušenostem s extenzivním využíváním i výše uvedenou soudní interpretací ustanovení čl. 308 SES pro přijímání komunitární legislativy se výše uve- dené bariéry jeví jako nedostatečné. Proto bylo i toto ustanovení dodatečně upřesně- no a ne náhodou se stalo předmětem přezkumu ústavního soudu nejen v ČR. Předě- vším byla výslovně vyloučena možnost použití takového postupu pro oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky (i když tato výhrada by se dala dovodit i ze samot- né systematiky smlouvy). Dále bylo výslovně zdůrazněno, že takto přijatá opatření budou respektovat meze stanovené v SEU. K Lisabonské smlouvě byla navíc v této části připojena dvě prohlášení. V prvním z nich se jasně stanoví, které z cílů Unie uve- dených v úvodních ustanoveních SEU může opatření navržené na základě tohoto usta- novení sledovat. Toto prohlášení vylučuje, aby navržené opatření mohlo být odůvod- něno pouze zcela obecnými cíli Unie (tedy cílem podporovat mír, hodnoty Unie a blahobyt jejích obyvatel). Další prohlášení připojené k tomuto ustanovení jasně vy- jadřuje, že toto ustanovení není možné využívat k přijetí opatření, která by fakticky rozšiřovala pravomoci Unie nad rámec vymezený na základě principu svěřeni a která by tak obcházela nutnou změnu Smluv. Uvedená prohlášení byla jistě reakcí na příliš obecný rámec podmínek pro využití této evolutivní klauzule.

S otázkou dělby a zejména možnosti a rozsahu přenosu pravomocí z členských států ve prospěch Unie ovšem souvisejí i ostatní dynamická či evolutivní ustanovení obsa- žená v Lisabonské smlouvě, jejichž užití a soulad s principy suverenity členských států vzbudily mnohem větší pozornost než výše uvedená doložka flexibility. Tato ustano- vení mají *pro futuro* umožnit flexibilní změnu substance smluvního základu, aniž by bylo nutné využít klasického postupu pro změny Smluv. I když v historii Evropské unie nejde o úplné novum a některé z těchto mechanismů obsahovaly již Smlouvy dosud platné, byla možnost přijímání právních aktů na základě těchto tzv. „evolutiv- ních klauzulí“ obsažených v ustanoveních čl. 31 odst. 3, čl. 48 odst. 6 a čl. 48 odst. 7 SEU a dále v čl. 81 odst. 3, čl. 153 odst. 2, čl. 192 odst. 2, čl. 312 odst. 2, čl. 333 odst. 1 a 2 SFEU<sup>13</sup> předmětem diskuse i ústavního přezkumu, a to nejen v České re- publice. V případě aktů přijímaných na základě čl. 48 odst. 6 SEU, které mohou zjed- nodušenou cestou měnit ustanovení části třetí SFEU,<sup>14</sup> lze z materiálně-právního hle-

<sup>13</sup> Pro souhrnné označení SEU a SFEU je v následujícím textu používán také výraz „Smlouvy“ či „zaklá- dací Smlouvy“.

<sup>14</sup> Změny jsou přípustné pouze ve vztahu k ustanovením třetí části SFEU, jež se týkají vnitřních politik a činností Unie, avšak nesmí být rozšířeny pravomoci svěřené Unii zakládacími Smlouvami.

diska považovat tyto akty za mezinárodní smlouvy, čemuž také odpovídá požadavek schválení v souladu s ústavními předpisy členských států. V případě aktů přijímaných na základě tzv. obecné přechodové klauzule (čl. 48 odst. 7 SEU) a tzv. zvláštních přechodových klauzulí (čl. 31 odst. 3 SEU a čl. 81 odst. 3, čl. 153 odst. 2, čl. 192 odst. 2, čl. 312 odst. 2 a čl. 333 odst. 1 a 2 SFEU) je sice možné tvrdit, „že při její aplikaci dochází k nepřímé změně Smluv bez toho, že by taková změna byla předmětem ratifikace členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy, jako je tomu standardně u mezinárodních smluv“.<sup>15</sup> Současně však by bylo možné vycházet z toho, že s využitím těchto ustanovení za stanovených podmínek daly členské státy *pro futuro* souhlas již ratifikací těchto ustanovení v Lisabonské smlouvě.<sup>16</sup> O tom, že z hlediska svrchovaného rozhodování členských států o přenosu pravomocí a tedy z hlediska kompetenční kompetence nejsou výše uvedená dynamická ustanovení vnímána tak bezproblémově, svědčí vedle odborné diskuse ostatně i nálezný Spolkového ústavního soudu ve věci Lisabonské smlouvy,<sup>17</sup> který jejich využití podmiňuje posílením parlamentní kontroly včetně nezbytnosti vyjádření aktivního souhlasu parlamentu s využitím obecné přechodové klauzule. I když, jak dále uvidíme, Ústavní soud ČR podobnou podmínku ve svých „lisabonských nálezech“ nestanovil, koncept vázaného mandátu vlády vyžadující aktivní souhlas obou komor s využitím těchto evolutivních klauzulí včetně klauzule flexibility upravený v novele jednacích řádů obou parlamentních komor německou právní úpravu vlastně fakticky předešel. Smyslem parlamentní kontroly využití těchto postupů je nepochybně zachovat kontrolu originálních nositelů pravomocí – členských států – nad způsobem a rozsahem přenesení pravomocí. Limitem rozsahu přenesení pravomocí pak zůstává tu více, tu méně obecně ústavními soudy definované materiální jádro či ohnisko ústavnosti, které je imanentním rysem svrchovaného demokratického právního státu.

Nad rámec výše uvedených zásad a ustanovení, která úzce souvisejí s otázkou dělby pravomocí mezi Unii a členskými státy, je nutné ještě alespoň zmínit oblast adjudikace základních práv. I když Listina základních práv Unie netvoří formální součást Lisabonské smlouvy, byla jí inkorporačním ustanovením čl. 6 SEU přiznána stejná právní síla, jakou mají Smlouvy. Tento katalog práv se vedle dosud odkazovaných obecných právních zásad stává interpretačním východiskem pro judikaturu Soudního dvora v této oblasti. I když inkorporační ustanovení výslovně uvádí, že Listina nijak nerozšiřuje pravomoci Unie vymezené ve Smlouvách a sama Listina obsahuje řadu interpretačních ustanovení limitujících její extenzivní výklad (zejm. tzv. horizontální ustanovení čl. 51 až 54), není nutné zdůrazňovat, jak vágní a křehká je a bude hranice mezi adjudikační pravomocí Soudního dvora a ústavních soudů členských států.

Interpretace „lisabonských“ ustanovení upravujících dělbu pravomocí mezi Evropskou unií a jejími členskými státy Soudním dvorem dosud pochopitelně chybí,

<sup>15</sup> Vyjádření vlády k návrhu Senátu Parlamentu ČR Ústavnímu soudu na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem (příloha usnesení vlády ČR ze dne 27. června 2008 č. 804; dále jen „vyjádření vlády k návrhu Senátu“).

<sup>16</sup> Bod 32 vyjádření vlády k návrhu Senátu.

<sup>17</sup> 2 BvE 2/08 ze dne 30. 6. 2009.



i když Soudní dvůr již svým prvním rozsudkem po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost možnou dynamiku svojí interpretační úlohy naznačil.<sup>18</sup> Otázka dělby pravomocí ovšem již byla předmětem odborné diskuse i revize ze strany ústavních soudů členských států včetně přezkumu Lisabonské smlouvy Ústavním soudem v České republice.

## DĚLBA PRAVOMOCÍ V NÁLEZU ÚSTAVNÍHO SOUDU

Ústavní soud ČR se k otázce souladu napadených ustanovení Lisabonské smlouvy a posléze i k otázce souladu této smlouvy jako celku s ústavním pořádkem vyjádřil v nálezech Lisabon I<sup>19</sup> (na základě podání Senátu ČR) a následně Lisabon II<sup>20</sup> (na základě podání skupiny senátorů), navazuje přitom v mnohém na své předchozí nálezy ve věci tzv. cukerných kvót a eurozatykače. Referenčním rámcem přezkumu, jak z nálezu vyplývá, nejsou pouze čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 9 odst. 2 Ústavy (byť jsou hlediskem stěžejním), nýbrž ústavní pořádek jako celek (viz bod 88 a násl. Nálezu Lisabon I). Jedním z klíčových problémů přezkumu byla právě otázka rozsahu přenesení pravomocí a způsobu jejich vymezení a ústavnost uplatnění dynamických prvků smlouvy v podobě tzv. evolutivních klauzulí (viz výše).

Východiskem pro vymezení hranice či možného rozsahu přenesení pravomocí na Evropskou unii je především čl. 10a Ústavy, který hovoří o přenosu „**některých**“ pravomocí České republiky na mezinárodní organizace nebo instituce. Z dikce ustanovení je zřejmé, že nemohou tedy být přeneseny pravomoci všechny, význam slova „některé“ však nemá jen rozměr kvantitativní. Tento pojem je nutno vykládat i s ohledem na další ustanovení ústavního pořádku<sup>21</sup> a jak Ústavní soud konstatoval již ve svém nálezu k tzv. „cukerným kvótám“,<sup>22</sup> je tento přenos podmíněn formálně i materiálně. Formální rovina omezuje přenos pravomocí jeho slučitelností s uchováním základů státní suverenity České republiky. V tomto ohledu se formální rovina pojí s ustanovením článku 1 odst. 1 Ústavy. „*Materiální rovina se týká způsobu výkonu přenesených pravomocí, jenž nesmí ohrožovat samotnou podstatu materiálního právního státu*“ (bod 130 nálezu). Toto omezení vychází z ustanovení článku 9 odst. 2 Ústavy, podle něhož je změna podstatných náležitostí demokratického právního státu nepřipustná (i pro samotného ústavodárce).<sup>23</sup> Ústavní soud však blíže nespecifikoval, co konkrétně podstatu materiálního právního státu tvoří, neformuloval výhradu zachování ústavní identity prostřednictvím věcného vymezení. Nevylčil tedy cestu, kterou šel Spolkový ústavní soud, který, vycházející při přezkumu Lisabonské smlouvy z premisy, že členským státům musí zůstat dostatek prostoru k politickému utváření hospodářských, sociálních a kulturních poměrů. Ve svém nálezu Lisabon vymezil oblasti právní regulace, které

<sup>18</sup> C-555/07, Seda Küçükdeveci v Swedex GmbH & Co. KG, dosud nepublikováno.

<sup>19</sup> Nález Pl. ÚS 19/08.

<sup>20</sup> Nález Pl. ÚS 29/09.

<sup>21</sup> Zejména čl. 1 odst. 1 Ústavy, podle kterého je Česká republika svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát, založený na účtě k právům a svobodám člověka a občana.

<sup>22</sup> Pl. ÚS 50/04.

<sup>23</sup> Viz např. Holländer, P.: Materiální ohnisko ústavy a diskrece zákonodárce, *Právník 4/2005*, str. 313–335.

považuje z hlediska identifikace za zvláště citlivé.<sup>24</sup> Český ústavní soud, věrný své dosavadní judikatuře, zdůraznil hledisko funkční, spočívající v následné kontrole aplikace smlouvy založené na doktríně podmíněnosti přenosu pravomocí spojené s výhradou míry jejich přenosu a případnou kontrolou vybočujícího aktu Unie s možností vyslovení jeho neaplikovatelnosti.<sup>25</sup> Zdůraznil současně, že pro zachování podstatných atributů suverenity je také klíčové, že legislativní kompetenční kompetence, tedy oprávnění měnit základní předpisy, zůstává členskými státy. Základním principem odlišujícím Evropskou unii od federálních států je i podle názoru Ústavního soudu zásada svěřeni vyjádřená v čl. 5 odst. 2 SEU. Unie může jednat pouze v rámci pravomocí jí výslovně svěřených členskými státy, které nesmí ani překračovat, ani si sama zakládat pravomoci nové. Ústavní soud ve svém nálezu tedy akcentoval doktrínu svěřeni a princip, že členské státy „zůstávají pány Smlouvy“.

Samotnou **kategorizaci pravomocí**, kterou Lisabonská smlouva výslovně upravuje označil Ústavní soud jako „*krok k větší jasnosti a přehlednosti*“ (bod 133). Stejně jako členské státy, tak i Ústavní soud spojuje s tímto katalogem vycházejícím v podstatě z dělby pravomocí dosud jen judikovaných Soudním dvorem, očekávání vyšší právní jistoty. Výše uvedený koncept podstatných atributů suverenity pak dle Ústavního soudu také nebrání přenosu „komplexních oblastí právní regulace“ a jejich výlučnému výkonu Evropskou unií v rámci kategorie **výlučných pravomocí**.

K námitkám o nejasném vymezení oblasti **sdílených pravomocí** na základě demonstrativního výčtu, který by mohl budit dojem určité blanketní kompetenční klauzule pro pravomoci EU, soud akcentoval skutečnost, že čl. 4 odst. 2 SFEU jen deklaruje hlavní oblasti, kde se sdílené pravomoci projeví; každá jednotlivá pravomoc však musí být v každém případě specifikována v relevantní části příslušné smlouvy. I zde je třeba vycházet z výše uvedeného principu svěřeni. Ani v tomto případě tedy nejde o neomezený přenos pravomocí v rozporu s ústavním pořádkem. Výkon jiných než výlučných pravomocí Evropské unie je navíc omezen uplatněním zásad subsidiarity a proporcionality. „*Evropská unie může jednat pouze v těch oblastech, ve kterých na ni byly, za předpokladů výše vymezených, na základě doktríny autolimitace suveréna (jednostranný sebeomezující akt svrchovaného státu) v souladu s konkrétním vnitrostátním právem, určité pravomoci členských států přeneseny*“ (bod 134 nálezu).

Kontrola přenesených pravomocí pak podle názoru Ústavního soudu spočívá právě v realizaci výše uvedených mechanismů kontroly principu subsidiarity a proporcionality zavedených Lisabonskou smlouvou. Ústavní soud přitom nezpochybnil základní úlohu, kterou zde má interpretace těchto principů Soudním dvorem EU, nicméně současně odkázal i na doktrínu vybočujícího právního aktu judikovanou Spolkovým ústavním soudem, která se částečně promítla i do deklarované úlohy českého ústavního soudu, (viz bod č. 110 nálezu Lisabon I) a podle které může ve výjimečných pří-

<sup>24</sup> K těmto citlivým oblastem dle Spolkového ústavního soudu ve výše citovaném nálezu Lisabon patří: trestní právo hmotné a procesní, nakládání s ozbrojenými silami, základní rozhodování ve věcech fiskálních, utváření sociálního státu, rozhodování v oblastech rodinného práva, vzdělávacího systému a postavení náboženských společností, které má značný kulturní význam (bod 252 an.).

<sup>25</sup> Viz bod 120 nálezu Pl. ÚS 19/08.

padech působit jako ultima ratio a zkoumat, zda některý akt Unie nevybočil z mezí pravomocí, jež Česká republika na EU podle čl. 10a Ústavy přenesla. Poukázal i na samotnou judikaturu Soudního dvora o vybočení z rámce přenesených pravomocí.<sup>26</sup> Takovým vybočujícím aktem by, dle německé doktríny mohl ovšem být i samo rozhodnutí Soudního dvora EU. Český ústavní soud tak byl ve své dikci podstatně zdrženlivější než ústavní soudy jiných členských států (na jejichž nálezy ostatně v této souvislosti odkázal).<sup>27</sup>

Co se týče využití tzv. přechodových klauzulí, Ústavní soud ve svém nálezu Lisabon I jednoznačně konstatoval, že v případě rozhodnutí na základě čl. 48 odst. 7 SEU „o změnách rozšiřujících unijní pravomoci pojmově nelze ani uvažovat, neboť se týká – jak je zjevné – jen hlasování“.<sup>28</sup> Tentýž závěr lze tedy patrně *per analogiam* učinit i v případě tzv. zvláštních přechodových klauzulí. Z hlediska systematiky zařazení tzv. obecné přechodové klauzule v čl. 48 SEU i z hlediska povahy aktů přijímaných na jejím základě, jejichž účelem je změnit způsob hlasování v Radě EU z jednomyslného na kvalifikovanou většinu nebo umožnit použití řádného legislativního postupu namísto zvláštního legislativního postupu, by bylo možné považovat tyto akty z materiálního pohledu za novelizaci Smluv, přestože, jak konstatoval Ústavní soud, o formální novelizaci nejde.<sup>29</sup> Parlament ČR vyjádřil se všemi potenciálními akty aplikace přechodových klauzulí souhlas již v rámci vyslovení souhlasu s ratifikací Lisabonské smlouvy. Vláda ČR tak bude zmocněna k vyjádření případného souhlasu se všemi jednotlivými aplikacemi zmíněných ustanovení, aniž by došlo k narušení principu ústavně konformního způsobu přijímání mezinárodních smluv. Zásadním prvkem, na jehož základě Parlament ČR legitimně a v souladu s Ústavou ČR mohl takto schválit změny ve způsobu aplikace některých ustanovení mezinárodní smlouvy *pro futuro*, je dostatečná míra jejich konkrétnosti již v momentu schvalování Lisabonské smlouvy. V případě přechodových klauzulí, a to jak obecné klauzule, tak i zvláštních klauzulí, lze konstatovat, že okruh oblastí jejich možné aplikace je dostatečně přesný a jasně vymezený, což dovoluje předpokládat *a priori* obecný souhlas Parlamentu ČR s postupem umožňujícím jednotlivé změny hlasovací procedury již ve chvíli vyslovení souhlasu s ratifikací Lisabonské smlouvy. Lze totiž přesně předem vymežit všechny konkrétní možné podoby aplikace těchto klauzulí, a Parlament ČR tak mohl přesně zhodnotit a posoudit dopady takovýchto aktů na rozsah přenesených pravomocí z hlediska souladu s ústavním pořádkem.

Posledním typem tzv. „evolutivní klauzule“, která byla také předmětem přezkumu Ústavního soudu, je tzv. klauzule flexibility obsažená v čl. 352 SFEU.<sup>30</sup> Jde, jak již bylo konstatováno výše, potenciálně o jedno z nejdynamičtějších ustanovení Lisabon-

<sup>26</sup> C-376/98, Německo v. Parlament a Rada.

<sup>27</sup> Přiklonil se mj. k názoru, že maastrichtská doktrína Spolkového ústavního soudu (kompetenz-kompetenz) má spíše povahu potenciální výstrahy, ale nemusí být v praxi ani nikdy použita.

<sup>28</sup> Nález Pl. ÚS 19/08, bod 161.

<sup>29</sup> Nález Pl. ÚS 19/08, bod 163.

<sup>30</sup> „Ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami je nezbytná určitá činnost Unie v rámci politik vymezených Smlouvami, které však k této činnosti neposkytují nezbytné pravomoci, přijme Rada na návrh Komise jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu vhodná ustanovení. Pokud jsou dotyčná ustanovení přijímána Radou zvláštním legislativním postupem, rozhoduje rovněž jednomyslně, na návrh Komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.“

ské smlouvy pro další rozvoj legislativy. Ani toto ustanovení není však dle Ústavního soudu blanketní normou.<sup>31</sup> Jeho aplikace nemůže představovat změnu Smluv a rozšíření obsahu přenesených pravomocí, jak ostatně výslovně uvádí Prohlášení č. 42 připojené k Závěrečnému aktu mezivládní konference připravující Lisabonskou smlouvu.<sup>32</sup> Z těchto důvodů Ústavní soud ve svém nálezu Lisabon I potvrdil, že čl. 352 SFEU nemůže otevírat „*prostor k přijetí opatření mimo rozsah přenesení pravomocí podle čl. 10a Ústavy České republiky*“.<sup>33</sup> V souladu s judikaturou Soudního dvora<sup>34</sup> slouží uvedené ustanovení jako právní základ pouze v případě, že v zakládacích smlouvách EU není zakotvena pravomoc (ve formě konkrétního ustanovení SEU či SFEU), jež by mohla sloužit jako právní základ přijímaného opatření nezbytného k dosažení výslovně zakotvených cílů Unie. Ústavní soud ovšem výslovně konstatoval, že za pomoci klauzule flexibility „*není a ani nebude možné obcházet čl. 10a Ústavy ČR*“.<sup>35</sup> Výraz „*neposkytují nezbytné pravomoci*“ v čl. 352 SFEU je tedy třeba vykládat tak, že zakládací Smlouvy neobsahují specifické ustanovení, jež by mohlo sloužit jako právní základ přijímaného opatření, přestože členské státy svědily dosahování daných cílů v rámci politik vymezených Smlouvami do působnosti Unie. V případě, že by použití čl. 352 SFEU mělo znamenat kompetenční transfer, tedy jakékoli jednání mimo sféru Smlouvami svěřených pravomocí, bylo by v rozporu s primárním právem EU a rovněž z hlediska ústavního systému ČR by takové opatření bylo na území ČR neaplikovatelné v důsledku porušení čl. 10a Ústavy ČR.

Tím, že ve svém nálezu Lisabon II (viz dále) vyslovil Ústavní soud soulad Lisabonské smlouvy jako celku ústavním pořádkem bez dalšího, odstranil pochybnosti i o možné kolizi některých výše uvedených dalších ustanovení smlouvy s ústavním pořádkem.

## LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV EU

V návrhu na posouzení souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem České republiky vnesl Senát celou řadu otázek týkajících se statusu a významu Listiny základních práv EU, jakož i jejího vztahu k národním katalogům základních lidských práv a svobod a k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

<sup>31</sup> Nález Pl. ÚS 19/08, bod 150.

<sup>32</sup> Prohlášení k článku 352 SFEU: „*Konference zdůrazňuje, že v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie nemůže článek 352 Smlouvy o fungování Evropské unie jakožto nedílná součást institucionálního systému založeného na zásadě svěřených pravomocí sloužit jako základ pro rozšíření rozsahu pravomocí Unie nad obecný rámec vymezený ustanoveními Smluv jako celku, a zejména ustanoveními, která vymezují úkoly a činnosti Unie. Článek 352 nemůže být v žádném případě použit jako základ pro přijetí ustanovení, jejichž účinek by v podstatě znamenal změnu Smluv, aniž by se použil postup, který pro tento účel Smlouvy stanoví.*“

<sup>33</sup> Nález Pl. ÚS 19/08 bod 150.

<sup>34</sup> Posudek ve věci 2/94 ze dne 28. března 1996, Recueil s. 1759; Ústavní soud z tohoto posudku cituje v bodě 151 nálezu Pl. ÚS 19/08.

<sup>35</sup> Nález Pl. ÚS 19/08 bod 152.

## OBECNĚ K LISTINĚ

Lisabonská smlouva v ustanovení čl. 6 SEU zakotvuje trojí garanci lidských práv – 1. Listinu základních práv EU, která byla původně vložena do SÚ jako její část II, v platném znění se však na ni pouze odkazuje s tím, že *má stejnou právní sílu jako Smlouvy*, 2. Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (ÚmlLP), s novým výslovným zmocněním Unie přistoupit k této úmluvě, a konečně 3. ústavní tradice členských států v oblasti lidských práv. Respektování lidských práv zakotvených v ÚmlLP a přihlášení se k lidskoprávním tradicím členských států je převzetím dosavadní úpravy obsažené v čl. 6 SEU. Skutečnost, že LS obsahuje uvedenou trojí garanci lidských práv, byla již v průběhu Konventu a jednání o SÚ kritizována jednak pro svou duplicitu a jednak pro možný konflikt jurisdikce Evropského soudního dvora a Evropského soudu pro lidská práva v případě, že Unie bude vázána jak svojí vlastní Listinou, tak ÚmlLP. Hlavním a deklarovaným účelem zakotvení ochrany lidských práv na evropské úrovni byla snaha o kvalitnější, jednodušší a přehlednou úpravu ochrany jednotlivců, a to především ve vztahu k činnosti evropských institucí, ne výrazně se lišící podle jednotlivých národních ústav. Sama Listina byla již při svém vzniku koncipována nikoliv jako zcela nový dokument, ale spíše jako text podrobněji kodifikující a upřesňující do značné míry již existující právní stav. Přesto začlenění Listiny do samotného korpusu smlouvy vyvolalo obavy z federativního chápaní evropské integrace.

Kompromisní řešení bylo nalezeno v podobě odkazu na text Listiny v čl. 6 odst. 1 SEU, kde se stanoví: *Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku, jež má stejnou právní sílu jako Smlouva*. Toto řešení nicméně vyvolalo řadu diskusí o statusu Listiny.

## LISTINA V NÁLEZU LISABON I

Odkaz na dosud nezávaznou Listinu je svojí povahou inkorporačním ustanovením, jehož prostřednictvím se *zařazuje* tento katalog lidských práv do primárního práva. Listina přitom není přímo součástí textu a zakládacích smluv a jako taková nebyla ani předmětem parlamentní ratifikace, dle Ústavního soudu je *na rovinu primárního práva povyšována odkazem*. Pochybnosti o způsobu inkorporace Listiny prostřednictvím tohoto odkazu a statusu Listiny Ústavní soud ve svém nálezu Lisabon I rozptýlil. Formulaci, dle níž má Listina *stejnou právní sílu jako Smlouvy*, je třeba vykládat tak, že je Listina jejich nedílnou součástí. Z hlediska interpretace a rozsahu působnosti Listiny shledal Ústavní soud jako postačující interpretační ustanovení obsažená ve smlouvě i v textu Listiny samotné. Především sám čl. 6 SEU stanoví, že *Listina nijak nerozšiřuje pravomoci Unie vymezené ve Smlouvách* a současně určuje i základní interpretační pravidla.<sup>36</sup> Listina, jak vyplývá z jejích interpretačních usta-

<sup>36</sup> Podle čl. 6 odst. 1 SEU Práva, svobody a zásady obsažené v Listině se vykládají v souladu s obecnými ustanoveními v hlavě VII Listiny, jimiž se řídí její výklad a použití, a s náležitým přihlédnutím k vysvětlením zmíněným v Listině, jež uvádějí zdroje těchto ustanovení.

novení (obsažených zejména v preambuli a čl. 51 až 54) v první řadě zavazuje unijní orgány a teprve zprostředkovaně, při aplikaci unijního práva, až již přímé či nepřímé, též orgány členských států. Ustanovení Listiny jsou při dodržení zásady subsidiarity určena především orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členským státům, ovšem výhradně jen tehdy, pokud uplatňují právo Unie (čl. 51 odst. 1 Listiny). Tento princip odpovídá i dosavadní judikatuře a aplikaci nepsaných lidskoprávních zásad Soudním dvorem; státy jsou vázány tímto evropským standardem lidských práv tehdy, je-li aplikováno komunitární právo.<sup>37</sup> Z uvedené zásady logicky plyne, že Listina nerozšiřuje oblast působnosti unijního práva nad rámec pravomocí Unie (čl. 51 odst. 2 Listiny, čl. 6 odst. 1 Smlouvy o EU).<sup>38</sup>

Ústavní soud se pak k námitkám Senátu pokusil objasnit vztah mezi výše uvedenou trojí garancí základních práv – Listinou, přistoupením k Evropské úmluvě o ochraně základních práv a svobod a obecnými zásadami práva. Připomněl, že dosud, za neexistence psaného (závazného) katalogu lidských práv v rámci EU, Soudní dvůr aplikoval na unijní úrovni lidská práva vytvořená, resp. uznávaná tímto soudem v podobě nepsaných společných ústavních principů členských států, tedy s ohledem na domácí ústavní systémy a na systém ochrany lidských práv koncipovaný Evropským soudem pro lidská práva. Právě závazek Unie přistoupit k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a skutečnost, že základní práva, která jsou zaručena Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a jež vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, tvoří obecné zásady práva Unie má dle Ústavního soudu především význam s ohledem na formální stránku standardu ochrany. Materiálně jsou totiž základní práva zaručená Úmluvou v systému unijní ochrany obsažena jednak prostřednictvím jejich prohlášení za obecné zásady práva Unie, jednak jejich rolí v judikatuře Soudního dvora. Ústavní soud výslovně dovozuje, že „*v důsledku přistoupení k Úmluvě se orgány Unie – včetně Soudního dvora – stanou subjektem kontroly se strany Evropského soudu pro lidská práva*“. Takový krok může dle názoru Ústavního soudu vzájemnou konformitu obou systémů základních práv jen posílit (bod 191 a 192). Z hlediska materiální složky standardu ochrany lidských práv a základních svobod vycházejí dle Ústavního soudu oba systémy, unijní i vnitrostátní, ze stejného hodnotového rámce (bod 194 nálezu). Ústavní soud poukázal dále na to, že sama Listina základních práv EU v čl. 52 odst. 3 a 4 stanoví, že „*pokud tato listina ob-*

<sup>37</sup> Srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 4. 2000, Karlsson a další, C-292/97, Recueil, s. I-2737, odst. 37, podle něhož požadavky vyplývající z ochrany základních práv v rámci komunitárního právního řádu jsou závazné také pro členské státy, jestliže implementují komunitární pravidla.

<sup>38</sup> Tomu odpovídá i recentní judikatura; např. v tzv. „případu Rudé hvězdy“ (usnesení Soudního dvora ze dne 6. 10. 2005, Vajnai, C-328/04, Sb. rozh. s. I-8577), kde šlo o předběžnou otázku, zda je v rozporu s evropskými nepsanými lidskoprávními principy zákaz komunistických symbolů, podpořený v Maďarsku trestními sankcemi, byla tato otázka posouzena jako zjevně nepřijatelná, a to nikoliv proto, že by dnešní právo EU neznalo svobodu projevu, ale proto, že v dané oblasti komunitární právo nijak nepůsobí, a je tedy plně na Maďarsku, aby upravilo zákaz těch symbolů, které jsou pro Maďarsko nepřijatelné. Obdobně srov. rozsudek ze dne 29. 5. 1997, Kremzow, C-299/95, Recueil, s. I-2629, kde se obviněný z vraždy pokoušel dovolávat komunitární úroveň ochrany lidských práv a argumentoval tím, že se případný trest dotkne jeho „komunitární“ svobody pohybu. Soudní dvůr tuto argumentaci k předběžné otázce rakouského soudu rovněž odmítl, neboť evropské právo nebylo na danou věc nijak aplikovatelné. Na nepřijatelnosti takových předběžných otázek se nemění ani závazností Listiny, neboť její čl. 11 není pro obdobné případy aplikovatelný.

sahuje práva odpovídající právům zaručeným Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá uve- dená úmluva“. Toto ustanovení přitom nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu.

Ve vztahu k ústavním systémům členských států Listina uznává základní práva, která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům. Tato práva musí tedy být vykládána v souladu s těmito tradicemi (čl. 52 odst. 4 Listiny). Ústavní soud zde vyslovil předpoklad, že oproti dosavadnímu stavu se tu reflektuje skutečnost, že je nově zaveden psaný (závazný) katalog lidských práv. Zatímco dnes jsou ústavní tradi- ce společné členským státům materiálním zdrojem nepsaných lidských práv, podle ná- zoru Ústavního soudu po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost *bude tímto zdrojem text Listiny samotný a ústavní tradice dostanou charakter pomocného interpretačního zdroje, ve smyslu obligatorní komparativní metody výkladu.*<sup>39</sup> Listina by tu tedy patrně měla hrát určitou limitující úlohu pro extenzivní výklad těchto ústavních tradic ze strany Soudního dvora EU. Zda bude tento předpoklad naplněn, ukáže až rozhodova- cí praxe samotného Soudního dvora.

Ústavní soud se také jednoznačně vyslovil v návaznosti na svou dosavadní judika- turu k případné možnosti rozporu mezi standardem ochrany lidských práv a základ- ních svobod, zajištěným ústavním pořádkem České republiky a standardem zajišťova- ným v rámci Evropské unie. Přiklonil se zde ke koncepci tzv. vybočujícího právního aktu a připomněl, že *ochrana základních práv a svobod náleží do oblasti tzv. mate- riálního ohniska Ústavy, které je mimo dispozici ústavodárce (srov. Pl. ÚS 50/04). Jestliže by byl z tohoto pohledu standard ochrany zajišťovaný v rámci Evropské unie nevyhovující, orgány České republiky by se musely opět ujmout předaných pravomocí, aby jeho respektování zajistily!* (srov. výše již zmiňovaný náleze ve věci cukerných kvót, sp. zn. Pl. ÚS 50/04).<sup>40</sup>

Ústavní soud tedy neshledal, že by inkorporace Listiny základních práv EU do ob- lasti evropského primárního práva jakkoli zpochybňovala či problematizovala standard vnitrostátní ochrany lidských práv a byla tím v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

## PODÁNÍ VE VĚCI TZV. LISABONSKÉ NOVELY JEDNACÍCH ŘÁDŮ

Již při parlamentním projednávání Lisabonské smlouvy ohlásili někteří senátoři záměr obrátit se na Ústavní soud s další žádostí o přezkoumání její ústavnos- ti. Významným impulsem pro jejich podání se následně stal i náleze Spolkového ústav- ního soudu,<sup>41</sup> jehož velmi obezřetným postojem k dalšímu prohlubování integračního procesu se senátoři nepochybně inspirovali. Na podzim roku 2009 pak senátoři zasla-

<sup>39</sup> Bod 195 nálezu Pl. ÚS 19/08.

<sup>40</sup> Bod 196 nálezu Pl. ÚS 19/08.

<sup>41</sup> Rozsudek Spolkového ústavního soudu ve věci Lisabon, 2 BvE 2/08 ze dne 30. 6. 2009, blíže viz Ev- ropská inspirace z Karlsruhe, OEZ, Praha 2009.

li Ústavnímu soudu dvě po sobě jdoucí podání. První z nich, směřující proti tzv. lisabonské novele jednacích řádů Poslanecké sněmovny a Senátu PČR, bylo podáno 1. září. Druhé, jež směřovalo proti Lisabonské smlouvě samotné, bylo soudu doručeno 29. září. V případě prvního podání šlo ovšem o řízení o zrušení zákonů,<sup>42</sup> ve druhém případě, stejně jako u Lisabonu I, o řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy s ústavním pořádkem.<sup>43</sup> Zatímco v důsledku podání ve věci Lisabonské smlouvy samotné byl ratifikační proces přerušen, řízení o zrušení zákona takový dopad na ratifikační proces nemá, jak ostatně konstatoval i Ústavní soud.

## K OBSAHU PODÁNÍ

Podání skupiny senátorů z 1. září bylo rozděleno do dvou částí.

V části A bylo navrženo zrušení dvou paragrafů upravujících způsob vyjádření nesouhlasu s návrhem rozhodnutí dle čl. 48 odst. 7 SEU a dle čl. 81 odst. 3 SFEU v šestiměsíční lhůtě (obecná přechodová klauzule a přechodová klauzule v rodinných věcech).<sup>44</sup> Současně návrh požadoval zrušení omezení počtu poslanců a senátorů oprávněných navrhnout podání žaloby Soudnímu dvoru Evropské unie na porušení principu subsidiarity. Přesto, že Ústavní soud návrh v této části odmítl jako zjevně nepodstatný, považují za vhodné tento návrh alespoň ve stručnosti komentovat.

Podle napadených nových ustanovení jednacích řádů kopírujících v podstatě příslušné články Lisabonské smlouvy může příslušná komora do 6 měsíců vyjádřit s návrhem nesouhlas. Pokud tak neučiní, považuje se její mlčení za konkludentní vyjádření souhlasu. Taková možnost konkludentního souhlasu parlamentu byla odmítnuta právě ve výše citovaném nálezu Spolkového ústavního soudu. Senátoři v případě již existující české právní úpravy ovšem nesprávně interpretovali příslušná ustanovení Smlouvy tak, že se týkají i zavazování vlády komorami Parlamentu při hlasování o uvedených záležitostech v Evropské radě, resp. v Radě. Ve skutečnosti něco takového jednací řády neumožňují. Vláda nesmí vyslovit s návrhem souhlas bez předchozího souhlasu obou komor, a to ani po uplynutí 6 měsíců.<sup>45</sup> Senátoři tu mylně spojili ustanovení implementující evropskoprávní normu (dávající parlamentům právo veta, je-li vysloveno do 6 měsíců) a normu vnitrostátní (zavazování vlády).

Pozornost si zaslouží i požadavek na zakotvení hlasování ústavní většinou o aktech přijímaných na základě tzv. evolutivních klauzulí. Navrhovatelé uváděli, že aplikace příslušných ustanovení má charakter mezinárodní smlouvy měnící jinou mezinárodní smlouvu přijímanou podle čl. 10a a čl. 39 odst. 4 Ústavy (třipětinová většina). Tato problematika není bez závažnosti, a to i vzhledem k frapantnímu rozdílu oproti ně-

<sup>42</sup> Podle § 64 zákona č. 182/1993 Sb., o ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>43</sup> Podle § 71a–71e zákona o ústavním soudu.

<sup>44</sup> Podle § 109k odst. 4 zák. č. 90/1995 Sb. (jednací řád PS PČR) se v případě hlasování Poslanecké sněmovny o právních aktech dle čl. 48 odst. 7 SEU a čl. 81 odst. 3 SFEU „včasné zamítnutí návrhu vlády Sněmovnou považuje za vyslovení nesouhlasu s takovým návrhem rozhodnutí orgánu Evropské unie způsobem předpokládaným právem Evropské unie“. Dle § 109i odst. 7, věty 2. je k tomu poskytnuta šestiměsíční lhůta. Podobně je tomu v případě Senátu (§ 119n odst. 4 zák. č. 107/1999 Sb).

<sup>45</sup> § 109i JŘ PS a § 119m JŘ Senátu.



meckému pojetí, které je jinak v konceptu ústavnosti a kompetenčních věcech podobné českému a pro Ústavní soud slouží často jako zdroj inspirace. Ačkoliv lze říci, že jednací řády samy nejsou v této věci protiústavní, neboť nemohou a ani nesmí zakotvit povinnost hlasovat o něčem ústavní většinou v rozporu s ústavní úpravou, zaslouží si argumentace navrhovatelů jistě pozornost.

Z hlediska počtu poslanců a senátorů oprávněných iniciovat žalobu na porušení principu subsidiarity k Soudnímu dvoru EU je třeba uvést, že vedle výboru pro evropské záležitosti, resp. pověřeného výboru muže příslušný návrh v Poslanecké sněmovně podat skupina nejméně 41 poslanců a v Senátu skupina nejméně 17 senátorů. Následně o návrhu hlasuje prostou většinou celá komora. Podle navrhovatelů podání je tento princip v rozporu s čl. 1 a 6 Ústavy. Nicméně toto tvrzení nelze obhájit, neboť ustanovení se týká pouze navrhování, nikoli vlastního rozhodování komor. Navíc lze odkázat na analogii v případě úpravy vyjadřování se komor k návrhům legislativních aktů v EU, kde jsou oprávněny podávat návrhy komorám pouze evropské výbory, resp. pověřený výbor. Lisabonská novela jednacích řádů tak jde dokonce za tento rámec, když právo navrhopvat usnesení v uvedené věci přiznává nejen evropským výborům, ale i skupině poslanců či senátorů.

V části B podání senátoři Ústavnímu soudu navrhli, aby autoritativně potvrdil některé jejich teze týkající se aplikace Lisabonské smlouvy. Senátoři především požadovali, aby Ústavní soud konstatoval nutnost zavedení tzv. obecného vázaného mandátu vlády ze strany Parlamentu (ve všech rozhodováních v Radě) a nutnost hlasování o všech aplikacích tzv. evolutivních klauzulích (zjednodušené změny Smluv, přechodové klauzule, klauzule flexibility) ústavní většinou. V této části podání se tedy nenavrhovalo zrušení žádného zákona nebo jeho části, nýbrž pouze jakési autoritativní potvrzení určitých domněnek, což je, jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu v tomto typu řízení nepřijatelné. Navíc zde byl soud žádán o rozhodování *de lege ferenda*, tedy o tom, jaká právní úprava by teprve měla být přijata. Bylo tedy možné očekávat, že v této části Ústavní soud podání odmítne, což také učinil.

Navrhovatelé, zřetelně inspirování výše uvedeným nálezem Spolkového ústavního soudu, pak požadovali, aby Ústavní soud nařídil přeruščení ratifikace Lisabonské smlouvy do provedení jimi navrhovaných změn v právním řádu. Tento požadavek ovšem evidentně směřoval dva odlišné typy řízení. Návrh na zrušení některých ustanovení jednacích řádů proto je proto (jak konstatoval i Ústavní soud v bodě 28 svého usnesení) „*nezpůsobilý*“ ratifikační proces přerušit.

## USNESENÍ ÚSTAVNÍHO SOUDU

Ústavní soud svým usnesením ze dne 6. října 2009 návrh odmítl v obou částech jako zjevně neopodstatněný. Argumentoval přitom především účelem řízení o kontrole norem, jehož cílem je zrušení napadené normy nebo její části pro rozpor s ústavním pořádkem. Opakovaně zdůraznil, že v případě tohoto řízení je Ústavní soud vázán petitem, nikoli odůvodněním. Předmět řízení takto vymezený i v návrhu je třeba respektovat. Podle soudu „*navrhovatelé pojmají předmět řízení zcela nepřijatelně*“

*„volně“, jako prostor pro akademické či interpretační úvahy samy o sobě, přehlížejíce, že řízení před Ústavním soudem je – přece jen – řízením soudním“.* Ústavní soud tuto kritiku směřoval především k poněkud akademické a narativní části B, která v mnoha pasážích odkazovala na těsnou souvislost s Lisabonskou smlouvou samotnou. Z uvedeného důvodu se v odůvodnění Ústavní soud věnoval především části týkající se výše uvedených návrhů na zrušení konkrétních ustanovení. Vycházejí přitom z obdobné argumentace jako byla uvedena výše, i v této části návrh odmítl jako zjevně neopodstatněný.

## LISABON II

Na základě podání skupiny senátorů ze dne 28. září 2009<sup>46</sup> se Lisabonská smlouva stala předmětem předběžného přezkumu ústavnosti před Ústavním soudem již podruhé. Ústavní soud, respektuje právo skupiny senátorů obrátit se v této věci na Ústavní soud, zohlednil naléhavost otázky ratifikace smlouvy a rozhodl o přednostním projednání tohoto návrhu a vyzval současně účastníky řízení, aby se vyjádřili návrhu ve zkrácené lhůtě.<sup>47</sup> Navrhovatelé dále své podání dne 15. října doplnili a další doplnění učinili přímo v průběhu veřejného projednávání.

## PROCESNÍ OTÁZKY

Vláda ve svém vyjádření zdůraznila, že na základě obsáhlé právní analýzy došla k závěru, že smlouva je v celém svém rozsahu plně v souladu s českým ústavním pořádkem. Ústavní soud se přesto ve svém nálezu Lisabon I omezil pouze na přezkum Senátem konkrétně zpochybňovaných ustanovení, a nevyloučil tak možnost dalších přezkumů. Právě v této souvislosti poukázala vláda v obecné rovině na nevyjasněnost procedurálních podmínek takového přezkumu. Nejasné procesní podmínky zejména v případě mnohostranných mezinárodních smluv, kdy je s ohledem na zvláště vysoké nároky na dodržování principu právní jistoty a důvěryhodnosti mezi smluvními partnery by bylo vhodné judikaturou či právní úpravou zpřesnit tak, aby byl limitován prostor pro opakovaná podání dalších návrhů na přezkum i jejich případném doplňování. Takový stav není dlouhodobě u mnohostranných mezinárodních smluv udržitelný. A to zejména za situace, kdy každé další podání je překážkou ratifikace. Vláda vycházela z přesvědčení, že již v dřívějším, a nyní znovu i v tomto řízení měli všichni legitimovaní navrhovatelé možnost formulovat své pochyby o ústavnosti Lisabonské smlouvy. Pokud by Ústavní soud došel k závěru, že ustanovení napadaná v tomto řízení neodporují ústavě, nebrání již nic tomu, aby i smlouva jako celek byla

<sup>46</sup> Doručeno Ústavnímu soudu dne 29. září 2009.

<sup>47</sup> Vyjádření vlády k návrhu skupiny senátorů bylo schváleno na mimořádné schůzi vlády dne 15. října usnesením č. 1295 a doručeno Ústavnímu soudu téhož dne, spolu s vyjádřením ostatních účastníků řízení – obou komor parlamentu a prezidenta republiky bylo spolu s návrhem zveřejněno na internetových stránkách Ústavního soudu.

definitivně prohlášena za konformní s ústavním pořádkem. V každém případě by však měla být do budoucna stanovena procedurální pravidla tohoto typu řízení. To by se mělo týkat i možnost doplňování podání o nové obsahové části tak, jak to ostatně učinili i navrhovatelé. Dle názoru vlády je zapotřebí buď určit zvláštní pravidla postupu v řízení tohoto typu před Ústavním soudem, nebo použít subsidiárně ustanovení občanského soudního řádu pro koncentraci řízení. V opačném případě by mohla být možnost doplňování zneužívána k čistě obstrukčním účelům.

Jak již bylo uvedeno výše, i v tomto nálezu Lisabon II rozhodl Ústavní soud o procesních pravidlech „za pochodu“.<sup>48</sup> Odkázal obecně na analogii postupu se řízením o kontrole norem. Uvedl současně, že z důvodů nedodržení procesních požadavků, týkajících se zejm. lhůt návrh tentokrát neodmítá, neboť „*nechce navrhovateli zpětně klást k tíži výklad procesních pravidel, upravujících přístup k Ústavnímu soudu a lhůty, které nalezl v tomto rozhodnutí*“ (bod 121 nálezu). Jaké lhůty to jsou? Soud dovodil, že návrh na přezkum je třeba podat **bez zbytečných odkladů**,<sup>49</sup> což sice neznamená ihned, ale musí jít o dobu přiměřenou. Vyjádřil se sice konkrétněji v tom smyslu, že *doba pohybující se v řádu měsíců, a nikoli pouze týdnů nepochybně přiměřená není*, to na stanovení lhůty pro procesní účely ovšem nic nemění. Tím ještě není vyřešena otázka, jak tuto proporcionalitu poměřovat, natož jak ji uplatňovat. Tento výklad ponechává proporcionalitu i nadále v jurisdikci soudu a vyvolává otázky *de lege ferenda*. Ústavní soud vztáhnul uvedenou konstrukci „bez zbytečného odkladu“ ke všem oprávněným subjektům včetně prezidenta republiky. Uvedl, že smyslem ústavního přezkumu, je eliminace rizika, že Česká republika uzavře mezinárodní smlouvu, která je v rozporu s ústavním pořádkem, pochybnosti o tom je třeba, jak soud zdůraznil, také odstranit bez zbytečného odkladu, a proto také Ústavní soud přikročil k přednostnímu projednání návrhu. Upozornil také v této souvislosti na to, že sjednáním mezinárodní smlouvy na sebe berou smluvní strany závazek, že nebudou nepřiměřeně protahovat své definitivní rozhodnutí o přijetí či nepřijetí smlouvy z důvodu právní jistoty smluvních stran. K tomu se také, jak Ústavní soud uvedl (bod 160 nálezu) „*přidružuje v rovněž vnitrostátního resp. ústavního práva povinnost prezidenta republiky bez zbytečného odkladu ratifikovat*“.

## VĚCNÉ OTÁZKY

Podání skupiny senátorů směřovalo na následující otázky:

- soulad Lisabonské smlouvy jako celku s ústavním pořádkem (část I),
- zpochybnění konkrétních ustanovení Lisabonské smlouvy (část II),
- zpochybnění čl. 78 odstavec 3 a čl. 79 odstavec 1 Smlouvy o fungování Evropské unie, jež se týkají politiky azylu a imigrace (část III),
- zpochybnění tzv. „irských záruk“ (část IV).

<sup>48</sup> Učinil tak v bodě C nálezu, který byl dokonce označen jako Omezení možnosti protiústavního zneužití řízení podle čl. 87 odst. 2 Ústavy a přípustnost doplnění návrhů.

<sup>49</sup> Podání skupiny senátorů bylo učiněno po uplynutí více než jednoho a půl roku od předložení smlouvy Senátu a téměř pěti měsíců od vzniku aktivní legitimace.

## K SOULADU SMLOUVY JAKO CELKU

Ústavní soud se vzhledem k tomu, že argumentace navrhovatelů se týkala řady otázek posuzovaných již v nálezu Lisabon I, především vyjádřil k překážce věci rozsouzené s tím, že posouzení souladu brání totožnost posuzovaných ustanovení mezinárodní smlouvy samé a totožnost tvrzeného důvodu rozporu. Z tohoto důvodu odkázal v některých případech na svůj předchozí náleze ve věci Lisabon I, což současně vztáhnul i na své vyjádření k otázkám položeným v prvním řízení prezidentem republiky. Poukázal zároveň na omezenou možnost přezkoumávat ta ustanovení smlouvy, která jsou již platnou součástí dosavadního smluvního rámce závazného pro Českou republiku v podobě ratifikované přístupové smlouvy.

K **formálním námitkám** o absenci autentického konsolidovaného textu Lisabonské smlouvy pro rozhodování Parlamentu a kritice navrhovatelů, že smlouva nesplňuje v řadě ustanovení požadavek „přiměřené obecnosti a srozumitelnosti“ Ústavní soud uvedl, že se přezkum se týká mezinárodní smlouvy, „na kterou nelze beze zbytku uplatňovat požadavky, které v souvislosti s ústavními principy klade Ústavní soud na vnitrostátní právní předpisy“ (bod 133).<sup>50</sup> Uvedl také, že předmětem ratifikace je právě Lisabonská smlouva měnící stávající smlouvy a nikoli konsolidované znění.

K námitkám týkajícím se údajného rozporu s principy svrchovaného, demokratického právního státu spojeným s pochybnostmi o demokratickém fungování Unie reagoval Ústavní soud především na požadavek navrhovatelů, podle kterého by demokratický deficit v rozhodování Unie měl být odstraněn zavedením předběžného souhlasu Parlamentu u všech hlasování (v Radě, resp. v Evropské radě) o záležitostech, „*kteří by na vnitrostátní úrovni vyžadovaly přijetí zákona či jinou formu souhlasu Parlamentu*“. Tento požadavek pomíjí faktický účel čl. 10a Ústavy. (Jak vláda uvedla ve svém stanovisku, přenos výkonu zákonodárných kompetencí Parlamentu na nadnárodní úroveň by pak byl *de facto* vyloučen.) Případný systém předběžného souhlasu lze samozřejmě zakotvit v případě, že si jej Parlament vyhradí (což se také stalo), nicméně pouze jako doplňující prvek, jenž na samotném kompetenčním transferu nic nezmění. Nutnost takové procedury rozhodně z českého ústavního pořádku nevyplývá a Ústavní soud zavedením takové procedury ratifikaci Lisabonské smlouvy také v obou „lisabonských nálezech“ nepodmíní.

Ke zpochybnění principu zastupitelské demokracie jako základu fungování Unie (čl.10 odst. 1 SEU) s odkazem na degresivní proporcionalitu zastoupení v Evropském parlamentu, kterou ve svém Lisabonském nálezu akcentoval Spolkový ústavní soud, Ústavní soud uvedl, že toto ustanovení „*neznamená, že naplnění tohoto principu by měly výlučně naplňovat procesy na evropské úrovni*“. Uvedl dále, že demokratické

<sup>50</sup> Námitky navrhovatelů ohledně „přiměřené obecnosti“ se týkaly např. čl. 7 SEU upravujícího pravidla pro pozastavení určitých členských práv s tím, že obsahuje „extrémně vágní a neurčitá“ slovní spojení, jež údajně umožňují „v podstatě jakýkoliv výklad“, podobná argumentace byla užitá i u čl. 8 SEU, týkajícího se vztahů Unie s okolními zeměmi ve vztahu ke slovnímu spojení „*výsadní vztahy*“ a „úzké vztahy“ a u čl. 17 SEU vymezujícímu postavení Evropské komise a kritéria pro výběr jejích členů a užití pojmu „*obecného zájmu Unie*“.

procesy na unijní a vnitrostátní úrovni se vzájemně doplňují a podmiňují. Vyjádřil se tak vůči roli Evropského parlamentu v tomto systému mnohem zdrženlivěji, než citovaný nálezný Spolkového ústavního soudu.<sup>51</sup>

K otázce, zda Lisabonská smlouva narušuje **princip ideologické neutrality státu** zakotvený v článku 2 Listiny základních práv a svobod resp. dle navrhovatelů princip „politické neutrality“, především s ohledem na stanovení hodnot a cílů Unie, odkázal Ústavní soud na své rozhodnutí Lisabon I (bod 149) podle kterého právě *cíle vymezené v relevantních ustanoveních SEU a SFEU slouží ke kontrole výkonu přenesených pravomocí orgány EU, nikoli jako vyjádření určité ideologické doktríny.*

Z teoretického hlediska je pak jistě nejzajímavější argumentace navrhovatelů a Ústavního soudu týkající se otázky možného omezení **svrchovanosti** České republiky. K této otázce se soud již ostatně vyjádřil ve svém nálezu Lisabon I a v nálezu Lisabon II svoji argumentaci shrnul a pokusil se, i k námitkám prezidenta republiky, zargumentovat pojem „sdílené či slité suverenity“. (Tato koncepce by si jistě vyžadovala podrobnější teoretickou analýzu, než jakou Ústavní soud ve svém nálezu poskytnul.)

Ústavní soud připomněl, že *suverenita státu není v moderním demokratickém právním státě účelem sama o sobě, tedy izolovaně, nýbrž je prostředkem k naplňování základních hodnot, na kterých konstrukce demokratického právního státu stojí.*<sup>52</sup> Uvedl také, 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. Podle názoru Ústavního soudu právě Evropská unie pokročila zdaleka nejvíce v konceptu sdílené – „slité“ – suverenity a již dnes vytváří entitu *sui generis*, která těžko snese zařazení do klasických státovědných kategorií. I v pojetí tohoto výkladu zůstává originálním nositelem kompetencí členský stát a *klíčovým projevem jeho svrchovanosti je i možnost se svou svrchovaností (její částí) dále nakládat, resp. určité kompetence dočasně či trvale postoupit.*

Na okraj tohoto výkladu podaného Ústavním soudem je možné poznamenat, že koncepce trvalého postoupení kompetencí je spojena s judikaturou Soudního dvora ES z období let sedmdesátých. Právě Lisabonská smlouva prostřednictvím akcentace zásady svěřeni, a výslovným odkazem na možnost převést novelizací primárního práva kompetence zpět na členské státy (viz výše) a konečně i úpravou vystoupení z Unie

<sup>51</sup> Vláda ve svém vyjádření vycházela z poněkud odlišné argumentace s tím, že je sice pravda, že přenos způsobu fungování zastupitelské demokracie známého z národních států na nadnárodní úroveň jako takový není přípustný, jak již ve svém Maastrichtském rozhodnutí konstatoval před mnoha lety Spolkový ústavní soud. Zdrojem legitimity a demokratické kontroly zůstávají nadále členské státy jako páni smluv. Na princip státnosti je vázán také princip demokratické reprezentace. Nicméně uvedenou zásadu zastupitelské demokracie je nutné chápat právě v této souvislosti, tedy jako konstatování společné tradice reprezentativní demokracie sdílené všemi členskými státy. Evropský parlament je potom třeba vnímat jako doplňkový systém zvýšení transparentnosti a demokratičnosti evropského rozhodovacího procesu. Rozhodně se zde nejedná o zakládání konkurenčního zdroje demokratické legitimity. Ta je v případě České republiky založena v jejím lidu a zprostředkovávána v tvorbě politické vůle Parlamentem České republiky. Tato základní linie reprezentativní demokracie je ostatně Lisabonskou smlouvou akcentována příznáním zvláštní úlohy vnitrostátních parlamentů při kontrole výkonu svěřených pravomocí.

<sup>52</sup> Viz bod 147 nálezu S odkazem na body 97 až 107 a bod 209 nálezu Pl. ÚS 19/08.

tuto koncepci, zdá se, opouští. Přenos výkonu kompetencí státu v delegačním vztahu neoslazuje možnost státu rozhodnout o případném stažení příslušných kompetencí zpět na sebe. Tomu ostatně odpovídá i jasné právo Ústavního soudu rozhodovat s konečnou platností o případném jednání orgánů Evropské unie *ultra vires*. I v této věci je ostatně možné odkázat na nálezy Lisabon I.

Ústavní soud se v další části nálezu vyrovnal i s námitkami navrhovatelů uvedenými v části II a III návrhu směřujícími vůči konkrétním ustanovením Lisabonské smlouvy a ve výroku svého nálezu pak dospěl k závěru, že **Lisabonská smlouva jako celek i jednotlivá ustanovení napadaná navrhovateli nejsou v rozporu s ústavním pořádkem**.<sup>53</sup> Jak závěrem Ústavní soud konstatoval, tímto jeho nálezem byly vyvráceny všechny pochybnosti o souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem a odstraněny formální překážky její ratifikace. Prezident republiky ještě téhož dne ukončil ratifikační proces svým podpisem a Česká republika tak, jako poslední členský stát, dokončila tento proces v Evropské unii.

## ZÁVĚREM

České „lisabonské nálezy“ nejsou z komparativního pohledu rozhodně z hlediska věcného nestandardními. Ani proces k nim vedoucí nebyl (jak z pohledu soudu samého, tak z pohledu navrhovatelů a účastníků řízení) promarněným dílem. Do středu doktrinálního ale i politického zájmu se v souvislosti s mírou integrace, kterou tato smlouva přináší, dostaly otázky státní suverenity, identity, míry a podmíněnosti přenosu pravomocí spojené s kontrolou jejich výkonu ze strany Ústavního soudu a s výhradou přezkumu vybočujícího aktu ze strany Unie. To implikuje i výhradu hierarchie ústavy a této mezinárodní smlouvy. Při mapování hraničního prostoru mezi pravomocemi Unie a členských států se Ústavní soud nevyhnul interpretaci ustanovení Lisabonské smlouvy samotné. I když ve svých nálezech akcentuje kooperační princip mezi soudními institucemi (o čemž svědčí i rozsáhlé citace), není tak vyloučeno, že v této nárazníkové zóně mezi judikaturou Soudního dvora a soudů ústavních jeho interpretace v něčem neodolá. Určitým signálem toho, že se diskuse o interpretaci v této zóně teprve rozběhne je nejen recentní judikatura Soudního dvora ale i judikatura ústavních soudů členských států.<sup>54</sup>

Pro českou právní doktrínu je nicméně dnes rozhodné to, co Ústavní soud uvedl v bodu 120 nálezu Lisabon I a znovu zopakoval i v bodě 150 nálezu Lisabon II, tedy že:

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

<sup>53</sup> Ústavní soud současně odmítl přezkoumání stávajících smluv, přezkum již posuzovaných ustanovení, návrh na přezkoumání tzv. irských záruk a spojení s řízením o novele jednacích řádů obou komor – viz výše.

<sup>54</sup> Viz např. diskuse spojená s nálezem Spolkového ústavního soudu z 2. března 2010, který zrušil implementační zákon ke Směrnici 2006/24/ES o uchovávání dat.

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

a konečně že

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

## THE TREATY OF LISBON UNDER REVIEW OF THE CZECH CONSTITUTIONAL COURT

### Summary

The article deals with the “Lisbon judgements” of the Czech Constitutional Court which raised important constitutional questions, similar to those discussed by lawyers and constitutional courts in other Member States.

In the first case – Lisbon I – initiated by the petition of the Senate of the Parliament in April 2008, the Constitutional Court adjudicated the conformity of the Treaty of Lisbon (ToL) with the constitutional order (under Art. 87 par. 2 of the Constitution). As the Court faced this type of procedure for the first time, the decision is an important procedural precedent. The Court confined its review only to those provisions of the Treaty whose conformity with the constitutional order the petitioner questioned expressly, and with justification leaving the possibility for other petitioners open.

The petition as well as the judgment focused mainly on the transfer of competence, dynamic provisions of the Treaty (so-called evolutive clauses) such as bridging clauses and flexibility clause and the legal status of the Charter of Fundamental Rights of the EU and its interpretation. The Constitutional Court, referring to the principle of conferral, held that the EU remains an international organisation of sovereign states. The transfer of competence can not go so far as to violate the very essence of the sovereign, unitary and democratic, law-abiding State. The Court generally recognized the functionality of the EU institutional framework for ensuring review of the scope of the exercise of the transferred competence, although it acknowledged that its position could change in the future if it turns out that this framework is demonstrably non-functional. Moreover, the Constitutional Court can review whether an act of the Union exceeds the limits of powers transferred to the EU. The argumentation of the Court as regards the objections of the Senate is presented in the article. The Court finally ruled that the contested provisions are not in conflict with the constitutional order and the ToL was subsequently approved by both Chambers of the Parliament. At the same time, in order to dispel remaining doubts of some legislators, an amendment to the Rules of Procedure of both Chambers was adopted, introducing the obligation for the Government to seek *ex ante* approval of both Chambers before voting on the above mentioned dynamic provisions in the Council or European Council (so-called binding mandate).

Two petitions were subsequently lodged with the Court by a group of 17 senators. Inspired by the Lisbon judgment of the German Constitutional Court, the group of 17 senators sought abrogation of certain provisions of the Law on the Rules of Procedure of both Chambers of the Parliament, newly regulating the involvement of the Parliament in the application of the above mentioned dynamic provisions of the Treaty. The Constitutional Court rejected this petition mainly for procedural reasons.

In the second judgment – Lisbon II – initiated by another petition of the group of 17 senators (over-voted minority), which contested conformity with the constitutional order of the ToL as a whole, some of its provisions expressly and the procedure of adoption of the Decision on the “Irish Guarantees”, the Court’s

review focused on the new argumentation or newly challenged provisions (addressing the impediment of *rei iudicatae*). In this second proceeding the Court ruled that the ToL is not, as a whole, in conflict with the constitutional order and the Treaty was ratified by the President of the Republic the same day.

The argumentation of the Constitutional Court in the “Lisbon cases” is now being discussed and this article should be a short contribution to this discussion.

*Klíčová slova:* Lisabonská smlouva, Ústavní soud, Listina základních práv EU, přenos pravomocí, evolutivní klauzule, překlenovací klauzule, doložka flexibility

*Key words:* Treaty of Lisbon, Constitutional Court, Charter of Fundamental Rights of the EU, transfer of competence, evolutive clauses, bridging clauses, flexibility clause