

Konečný text publikován jako:

HAMULÁK, Ondřej, ZBÍRAL, Robert. Charakter Lisabonské smlouvy. IN: KLÍMA, Karel (ed). Praktikum českého ústavního práva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 90-108 (podíl 30 %, spoluautor Ondřej Hamulák).

XXX Seminární cvičení

Charakter Lisabonské smlouvy a ratifikační proces v ČR Robert Zbiral, Ondrej Hamulák

1	OBSAH CVIČENÍ.....	2
2	CHARAKTER LISABONSKÉ SMLOUVY	2
2.1	Úvodní poznámky	2
2.2	Související předpisy a ustanovení	3
2.3	Vybraná judikatura.....	4
2.4	Problémové okruhy k tématu.....	5
2.5	Otázky k tématu	5
3	RATIFIKACE LISABONSKÉ SMLOUVY V ČR A VZTAH TEXTU K ÚSTAVNÍMU POŘÁDKU	6
3.1	Úvodní poznámky	6
3.2	Související předpisy a ustanovení	7
3.3	Dokumenty relevantní v řízení o ústavnosti Lisabonské smlouvy	7
3.4	Problémové okruhy k tématu.....	14
3.5	Otázky k tématu	15
4	PŘÍKLADOVÁ ČÁST	16
4.1	Příklad č. 1	16
4.2	Příklad č. 2.....	17
4.3	Příklad č. 3.....	18
5	DOPORUČENÁ LITERATURA.....	19
5.1	Česká	19
5.2	Cizojazyčná	19

1 OBSAH CVIČENÍ

Evropská integrace je dynamickým procesem, přičemž v průběhu svého vývoje reaguje na vnější i vnitřní podněty, které vedou ke změnám rámce, podle kterého se integrace řídí, zejména zřizovacích smluv. V novém tisíciletí, v neposlední řadě s ohledem na rozšíření, došlo ke snahám důkladně reformovat primární právo ES/EU. Cílem tohoto seminárního cvičení je představit nejnovější změny, zakotvené v Lisabonské smlouvě, a na základě uvedení příslušných materiálů, zodpovězení položených otázek a vyřešením podrobnějších příkladů uvedenou problematiku procvičit. Jelikož Lisabonská smlouva svým obsahem vychází z odmítnuté Smlouvy o ústavě pro Evropu, proto zejména u literatury jsou uvedeny také položky, které se daného dokumentu týkají (využití těchto zdrojů také na Lisabonskou smlouvu je při zohlednění změn stále možné). Totéž platí u judikatury. Cvičení je rozděleno do tří částí:

- 1) **Charakter Lisabonské smlouvy:** Sekce se soustředí na přehled hlavních změn, které smlouva přinese, včetně judikatury soudů členských států EU k její ratifikaci.
- 2) **Ratifikace Lisabonské smlouvy v ČR a přezkumné řízení Ústavního soudu dle čl. 87 odst. 2 Ústavy:** V ČR byl v průběhu ratifikačního procesu poprvé použit institut preventivního přezkumu mezinárodní smlouvy Ústavním soudem, sekce se bude zabývat nejenom skutečnostmi důležitými pro charakter řízení samotného, ale také obsahovým hlediskem přezkumu Lisabonské smlouvy, včetně argumentů jednotlivých stran.
- 3) Sekce **příkladů k řešení**, sloužící k procvičení poznatků z předchozích částí.

2 CHARAKTER LISABONSKÉ SMLOUVY

2.1 Úvodní poznámky

Lisabonská smlouva představuje reakci představitelů členských zemí Evropské unie na nezbytnou potřebu reformy fungování Unie a zároveň reflexi neúspěšného pokusu o přijetí Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu. Otázka potřeby vytvoření nového smluvního textu byla řešena již v prosinci roku 2001, kdy bylo na zasedání Evropské rady v Laekenu přijato prohlášení, na základě které byl ustanoven speciální orgán pověřen vypracováním návrhu nového smluvního textu - Konvent o budoucnosti Evropy. Konvent dokončil práce na návrhu nové smlouvy v roce 2003. Tento text byl pak předložen Mezivládní konferenci, která vypracovala konečné znění Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu. Text této smlouvy byl slavnostně podepsán zástupci členských států v Římě 29. října 2004. Po podpisu byl zahájen ratifikační proces, který se však po negativních výsledcích referend ve Francii a Nizozemí v roce 2005 zastavil. Poté následovalo období reflexe neúspěchu návrhu Ústavní smlouvy a byly započaty práce na novém smluvním dokumentu.

Text Lisabonské smlouvy byl vytvořen v druhé polovině roku 2007 a oficiálně podepsán dne 13. prosince 2007. Podpisem nejvyšších představitelů 27 členských států Unie byl odstartován proces ratifikace tohoto dokumentu. Smlouva měla vstoupit v platnost od 1. ledna 2009, s ohledem na negativní výsledek referenda v Irsku v červnu 2008 však ratifikační proces dosud neskonal, možné schválení se předpokládá nejdříve v průběhu roku 2009.

Z formálního hlediska se, na rozdíl od odmítnutého návrhu ústavní smlouvy, nejedná o text, jenž by nahrazoval dosavadní smlouvy a představoval tak formu rekonstrukce primárního práva ES/EU. Naopak, jedná se o text, který se řadí do série posledních smluv a rovněž jako Amsterodamskou smlouvu nebo Smlouvu z Nice jej můžeme označit za novelizaci stávajícího smluvního rámce upravujícího činnost Společenství a Unie. Na úspěšném konci reformního procesu by dle návrhu Reformní smlouvy měla být existence Evropská unie a její činnost regulovaná dvojicí smluv, jimiž mají být novelizovaná *Smlouva o Evropské unii* (bude se jednat o

text existující Maastrichtské smlouvy ve znění pozdějších smluvních úprav včetně Lisabonské smlouvy, dále SEU) a tzv. *Smlouva o fungování Evropské unie* (v tomto případě půjde o text římské Smlouvy o založení Evropského společenství ve znění pozdějších smluv včetně Lisabonské smlouvy, dále SFEU).

Následující výčet nabízí přehled nejdůležitějších změn, které Lisabonská smlouva přináší.

a) Mezi koncepční změny patří:

- zrušení maastrichtské pilířové struktury Evropské unie (především dochází k „supranacionalizaci“ oblasti třetího pilíře tj. oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Druhý pilíř tj. oblast společné zahraničí a bezpečnostní politiky si ponechává mezivládní charakter),
- zánik Evropského společenství a jeho nahrazení Evropskou unií, která získává právní subjektivitu,
- rozšíření hodnot Evropské unie (nový článek 2 SEU: „Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.“),
- posílení demokratické legitimacy EU: především posílením postavení národních parlamentů (ty se stávají hlídači dělby pravomocí mezi EU a členské státy a strážci zásady subsidiarity) a také zavedením možnosti lidové iniciativy (podle nového čl. 11 odst. 4 SEU nejméně milion občanů může svými podpisy vyzvat Komisy k předložení návrhu legislativního aktu),
- posílení „postavení členských zemí a to zavedením oboustranné flexibility (tj. možnosti modifikace smluv v pozitivním i negativním sova smyslu = *pro futuro* možnost navrácení pravomocí svěřených Unii nazpět členským státům), nebo zakotvením možnosti jednostranného vystoupení členského státu z Unie.

b) Mezi základní změny v institucionálních otázkách a ve fungování Unie patří:

- zavedení funkce Vysokého představitele Unie pro zahraniční vztahy a bezpečnostní politiku,
- opuštění systému „každý stát = jeden člen Komise“ a zavedení rotačního principu při obsazování těchto funkcí,
- začlenění Evropské rady mezi orgány Unie,
- další posílení Evropského parlamentu zavedením tzv. řádné legislativní procedury (kde EP spolurozhoduje společně s Radou) u většiny unijních činností,
- modifikace systému hlasování kvalifikovanou většinou v radě (systém vážených hlasů se ruší a je nahrazen jenom „sčítáním“ počtu členů Rady a počtu obyvatel dotčených členských států),
- zpřehlednění typologie právních aktů Unie (čl. 290 a 291 SFEU), které mají být děleny do tří skupin a na legislativní akty, delegované nelegislativní akty a prováděcí akty.

Kromě výše uvedených změn a novinek přináší Lisabonská smlouvy mnohé modifikace i do jednotlivých oblastí činností Evropské unie (energetika, vnější vztahy, životní prostředí atd.), které na tomto místě nebudeme rozebírat a odkazujeme na jejich přehledy, které nabízí recentní odborná literatura

2.2 Související předpisy a ustanovení

Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu. Úř. věst. C 310, 16. prosince 2004, s. 1-465.

Lisabonská smlouva, Úř. věst. C 306, 17. prosince 2007, s. 1-271.

23 Vybraná judikatura

Francie

Ústavní rada: Lisabonská smlouva mění Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu zakládající Evropské společenství, 2007-560 DC. 20. prosince 2007.

Podmínky účasti Francouzské republiky v Evropských společenství a Evropské unii jsou specifikovány ustanoveními Hlavy XV platné Ústavy(...) Podle čl. 88-1 odst. 1 Ústavy „Republika se účastní Evropských společenství a Evropské unie tvořených státy, které se svobodně rozhodli, prostřednictvím smluv zakládajících tyto subjekty, vykonávat některé jejich pravomoci pospolu“. Ústavodárce tak uznal existenci právního řádu Společenství integrovaného do vnitrostátního práva a jeho odlišnost od práva mezinárodního.

Přestože potvrzující místo Ústavy na vrcholu vnitrostátního právního pořádku, tato ústavní ustanovení umožňují Francii účastnit se na vytváření a rozvoji trvalé evropské organizace obdařené vlastní právní subjektivitou a rozhodovacími pravomocemi prostřednictvím přesunu pravomocí odsouhlaseným členskými státy.

Pokud ale prostředky nutné k tomuto účelu obsahují ustanovení v rozporu s Ústavou, zpochybňují otázku ústavně zaručených práv a svobod nebo negativně dopadají na základní podmínky výkonu národní suverenity, vyžaduje povolení k ratifikaci takových prostředků novelizací Ústavy.

Španělsko:

Ústavní soud: Stanovisko k ústavnosti čl. I-6, II-111 a II-112 Smlouvy o ústavě, DTC 1/2004. 13. prosince 2004.

Naše judikatura bez sporů přijala přednost legislativy Evropských společenství nad vnitrostátní legislativou v oblasti „druhotných pravomocí Ústavy“, jejichž výkon Španělsko delegovalo na instituce Společenství na základě čl. 93 Ústavy.

(...)

Pokud by v naprosto nepravděpodobném případě pozdější dynamika legislativy Evropské unie způsobila, že by nějaký předpis byl v rozporu se španělskou ústavou, aniž by hypotetický exces evropské legislativy vůči Smlouvě o ústavě byl napraven běžnými prostředky v ní vymezenými, poté by jako poslední krok, kvůli uchování suverenity španělského lidu a s ohledem na přednost Ústavy, mohl tento soud přistoupit k řešení vzniklých problémů. Za současné situace takové problémy neexistují v příslušných ústavních procesech kromě skutečnosti, že bezpečné zakotvení uvedené suverenity bude vždy zajištěno ve skutečném protikladu čl. I-6, čl. I-60 Smlouvy o ústavě, který dává skutečnou dimenzi pravidlu přednosti upravenému v článku předchozím, neboli výkon tohoto práva je vyhrazen nejvyšší, suverénní vůli členských států.

Slovensko

Ústavní soud: Nález ve věci přezkumu ústavnosti Smlouvy o ústavě, II. ÚS 171/05-175. 27. února 2008.

Subjektom, ktorého správanie je upravené v čl. 7 ods. 1 ústavy, je Slovenská republika. Slovenská republika môže vstúpiť do štátneho zväzku s inými štátmi iba na základe slobodného rozhodnutia. Ak by orgány Slovenskej republiky urobili rozhodnutie, ktoré by nemalo znaky slobodného rozhodnutia, teda ak by ustúpili pred nátlakom cudzej moci, alebo ak by boli k vstupu do štátneho zväzku donútené, nešlo by o vstup do štátneho zväzku súladný s čl. 7 ods. 1 ústavy.

(...)

Ústava nepredurčuje povahu štátneho zväzku s iným štátom. Na základe požiadavky výkladu a aplikácie ústavy vo vzájomnom prepojení všetkých relevantných noriem možno vyvodit', že

Slovenská republika môže vstúpiť len do takého štátneho zväzku s inými štátmi, pri ktorých nedôjde k porušeniu ústavných noriem, predovšetkým čl. 1 ods. 1 ústavy.

(...)

Ústava upravuje správanie Slovenskej republiky iba počas členstva Slovenskej republiky v Európskych spoločenstvách Európskej únie.

Podľa čl. 7 ods. 2 prvej vety ústavy Slovenská republika môže medzinárodnou zmluvou, ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, alebo na základe takej zmluvy preniesť výkon časti svojich práv na Európske spoločenstvá a Európsku úniu.

V intenciách uvedeného sa javí nespochybniteľným, že čl. 7 ods. 2 ústavy má vo vzťahu k čl. 7 ods. 1 ústavy samostatnú povahu.

(...)

Podľa názoru ústavného súdu všetky ďalšie akty a úkony, ktoré Slovenská republika urobí v rámci relevantných zväzkov s Európskymi spoločenstvami a Európskou úniou, treba z hľadiska schvaľovacieho procesu podriaďovať ústavnej norme obsiahnutej v čl. 7 ods. 2 prvej vety ústavy. Na tom nič nemení, ak by aj išlo o akt, ktorý mení kvalitatívne parametre spolupráce medzi členmi uvedeného zoskupenia, ako to je v prípade Zmluvy.

Z uvedeného vyplýva, že bez ohľadu na charakter Európskej únie vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie ani akýmikoľvek ďalšími úkonmi iniciovanými či už Európskou úniou, alebo Slovenskou republikou nemôže nastať stav, ktorý by bol v príčinnej súvislosti s účelom a obsahom ustanovenia čl. 7 ods. 1 ústavy. Ústavný súd preto konštatuje, že sťažovatelia si za právny základ svojej sťažnosti zvolili ústavnú normu, ktorá v okolnostiach prípadu nemohla byť porušená.

24 Problémové okruhy k tématu

- Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu.
- Neúspěšná ratifikace Ústavní smlouvy a její reflexe.
- Tvorba a přijímání Lisabonské smlouvy.
- Význam Lisabonské smlouvy.
- Obsah Lisabonské smlouvy a novinky, které přináší.
- Posun evropské integrace po přijetí Lisabonské smlouvy.

25 Otázky k tématu

- Může Lisabonská smlouva nabýt účinnosti i v případě, že nebude ratifikována ve všech členských státech ES/EU?
- Jak se Lisabonská smlouva dotýká faktické i právní existence Evropského společenství?
- Je pravdou, že Lisabonská smlouva nahrazuje stávající smluvní rámec ES/EU?
- Jak se Lisabonská smlouva dotkla složení Komise?
- Jakým způsobem (v jakém smyslu) došlo na základě Lisabonské smlouvy k posílení postavení národních parlamentů členských zemí?
- Vysvětlete význam práva národních parlamentů na tzv. „žlutou kartu“.
- Jaké změny přináší Lisabonská smlouva v otázce členství států v EU?
- Kolik občanů musí podepsat petici, která může sloužit jako podnět Komisy k zahájení legislativního procesu.
- Zavádí Lisabonská smlouva funkci prezidenta Evropské unie?
- Jaké změny v systému přijímání rozhodnutí v Radě hlasováním kvalifikovanou většinou přináší Lisabonská smlouva v porovnání z niceským zněním primárního práva ES/EU?

- Je k ratifikaci Lisabonské smlouvy nutný souhlas občanů ČR vyjádřený ve výsledku referenda?
- Byl unijní lidskoprávní katalog Lisabonskou smlouvou zakomponován do textu Smlouvy o EU?
- Převzala Lisabonská smlouva nomenklaturu aktů sekundárního práva (tj. evropský zákon, rámcový zákon apod.)?

3 RATIFIKACE LISABONSKÉ SMLOUVY V ČR A VZTAH TEXTU K ÚSTAVNÍMU POŘÁDKU

3.1 Úvodní poznámky

Lisabonská smlouva (dále jen LS) jako každá změna primárního práva vyžaduje ratifikaci ve všech členských státech EU, způsob ratifikace je přitom zcela v kompetenci členských států (čl. 48 SEU). V ČR připadaly v úvahu dvě varianty, buď referendem (čl. 10a Ústavy), nebo v Parlamentu (možnost prosté či kvalifikované většiny). Již v době podepsání LS panovala v českém politickém prostředí shoda, že LS by měla být schvalována parlamentní procedurou. V souladu s předchozí praxí (např. přístupová smlouva s Rumunskem a Bulharskem) byla LS kvalifikovaná jako smlouva podléhající čl. 10a Ústavy s předepsanou třípětinovou většinou v obou komorách.

Projednání v Parlamentu započalo v lednu 2009, v Poslanecké sněmovně jako Sněmovní tisk č. 407 (V. volební období), v Senátu jako Senátní tisk 181 (6. funkční období). V průběhu projednávání návrhu ve výborech Senátu jeden z nich navrhl přezkum LS Ústavním soudem. 24. dubna se Senát usnesl, že podle § 71d odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění, požádá Ústavní soud o přezkoumání určitých částí LS s ústavním pořádkem v rámci tzv. preventivního přezkumu ústavnosti mezinárodních smluv (čl. 87 odst. 2 Ústavy). Podání Senátu poukázal na šest konkrétních okruhů, které pokládal za „problematické“. Jednalo se o první podání dle čl. 87 odst. 2 Ústavy, zde je třeba upozornit, že se s ohledem na určité nejasnosti úpravy týkající se přezkumu ústavnosti mezinárodních smluv v Ústavě i zákoně o Ústavním soudu bylo mnoho otázek otevřených, zejména co se týče charakteristiky řízení a jeho možné výsledku.

Ústavní soud se začal podáním mimo pořadí zabývat, určil soudce zpravodaje (Vojen Güttler) a vyzval ze zákona příslušné účastníky řízení o vyjádření. Ta nakonec byla zaslána prezidentem republiky, vládou ČR, Poslaneckou sněmovnou. O odborný názor byla požádána i příslušná univerzitní pracoviště. 25. listopadu 2008 se konala ústní část řízení, o den později vydal Ústavní soud dlouho očekávaný nálezy, podle kterého Senátem namítaná ustanovení LS nejsou v rozporu s ústavním pořádkem ČR. Kromě toho soud vymezil další důležité prvky týkající se řízení dle čl. 87 odst. 2 Ústavy:

- rámcem přezkumu není celá smlouva, ale Ústavní soud je vázán podáním navrhovatele,
- Soud proto nevydává výrok o obecném souladu smlouvy, nevzniká překážka *rei indicatae*, jiní oprávnění navrhovatelé tak mají možnost přijít s podáním týkajícího se jiných bodů smlouvy,
- ustanovení smlouvy (i té podle čl. 10a Ústavy) nejsou přezkoumávána pouze prizmatem materiálnímu ohnisku Ústavy, ale celého ústavního pořádku jako celku.
- ve výjimečných případech může přezkoumávat Ústavní soud ústavnost i již řádně ratifikované mezinárodní smlouvy.

Ratifikační proces v ČR nyní bude pokračovat ve své politické linii, tedy chvalováním v obou komorách parlamentu. Z nálezu Ústavního soudu je však zřejmé, že současným nálezem není ukončena ani právní větev, oprávnění navrhovatelé mohou znovu podat podání, ve kterém by požadovali přezkum jiných částí LS s ústavním pořádkem.

3.2 Související předpisy a ustanovení

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., v platném znění (Ústava České republiky)

čl. 1 odst. 1: ČR jako suverénní stát

čl. 1 odst. 2: vázanost mezinárodněprávními závazky ČR

čl. 9 odst. 2 a 3: nezměnitelné části Ústavy ČR (materiální jádro)

čl. 10a: možnost přenosu části suverenity na mezinárodní subjekty

čl. 87 odst. 2: předběžná kontrola ústavnosti smluv dle čl. 10a

čl. 89 odst. 3: vymezení chování subjektů při negativním výroku Ústavního soudu dle čl. 87 odst. 2

Zákon č. 182/1993 Sb., v platném znění (o Ústavním soudu)

§71a až 71e: řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy s ústavními zákony

3.3 Dokumenty relevantní v řízení o ústavnosti Lisabonské smlouvy

Podání Senátu (příloha usnesení Senátu č. 379, 6. funkční období, 24. dubna 2008)

Vzhledem k zásadním změnám, které Smlouva přináší a které se dotýkají substantivních prvků státnosti, se jeví nezbytným přezkoumat, zda je Smlouva v souladu s ústavní charakteristikou České republiky jako svrchovaného, jednotného a demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR) a zda nedochází ke změně podstatných náležitostí demokratického právního státu, která je dle čl. 9 odst. 2 Ústavy nepřípustná. Senát považuje za nezbytné, aby Ústavní soud posoudil i soulad mezi dílčími, konkrétními ustanoveními Smlouvy a normami ústavního pořádku, a to především v následujících případech:

1. ... Nové znění Smlouvy o fungování Evropské unie (dříve Smlouva o založení ES) zakládá klasifikaci pravomocí, charakteristickou spíše pro federální státy ... Rozsah přenesení pravomocí tak může být nahlížen ve sféře sdílených pravomocí z pohledu čl. 10a Ústavy ČR jako předem ne zcela určitelný

2. ... předmětem přezkumu souladu s čl. 10a Ústavy by měla být povaha navrženého ustanovení čl. 308 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie ... Umožňuje tak přijetí opatření nad rámec unijních kompetencí, tj. mimo rozsah přenesení pravomocí podle čl. 10a Ústavy ČR. ...

3. ... je zapotřebí přezkoumat soulad navrženého čl. 48 Smlouvy o Evropské unii s uvedeným ustanovením Ústavy ČR. Čl. 48 odst. 6 a 7 totiž zavádějí možnost tzv. zjednodušeného postupu pro přijímání změn primárního unijního práva prostřednictvím exekutivního aktu, kterým se mění podoba řádně ratifikovaných zakládacích smluv EU. Jednoznačně je v této souvislosti formulována obecná přechodová klauzule (*passerelle*), která i přes formální zakotvení principu oboustranné flexibility v prohlášení č. 18 připojeném k Smlouvě zůstává nástrojem jednosměrné změny pravomocí. ... Omezené zapojení národních parlamentů do rozhodování o změně ostatně poměrně široce definovaných pravomocí Unie je doplněno rozšířením hlasování kvalifikovanou většinou, ... Je vzhledem k charakteru Evropské unie jakožto společenství států (nikoli spolkového státu) tento rozměr parlamentní demokracie postačující? Nedochozí k faktickému vyprázdňení čl. 15 odst. 1 Ústavy ČR („Zákonodárna moc v České republice náleží Parlamentu“)?

4. ... sjednávání mezinárodních smluv podle navrženého čl. 188l Smlouvy o fungování Evropské unie. Zde se totiž tituly k uzavírání mezinárodních smluv jménem EU rozšiřují ... Česká republika se tak nemusí ke smlouvě souhlasně vyjádřit, a přesto je jí vázána; běžný ratifikační proces vůbec neprobíhá, odpadá tím mj. možnost předběžného přezkumu souladu takovýchto smluv s ústavním pořádkem ČR. Otázkou zůstává, zda se jedná o postup slučitelný s dikcí s čl. 49 a čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR, a je-li zde prostor pro aplikaci těchto smluv na základě čl. 10 Ústavy ČR.

5. Posílení pravomocí orgánů Evropské unie, které reprezentují supranacionální úroveň rozhodování, je doprovázeno zavedením jednotné právní subjektivity Evropské unie. Fungování Evropské unie tak získává ve sféře dosavadního druhého i třetího pilíře, v oblastech primárně politické spolupráce, zcela nový legislativní rámec ... nepřímý odkaz na Listinu základních práv Evropské unie (dále Listina) může vyvolávat nejasnosti ohledně jejího statutu stejně jako skutečnost, že Listina obsahuje nejen přímo vymahatelná práva, ale také principy či aspirace bez jasné systematiky uspořádání. Za situace, kdy Unie nedisponuje a ani nemůže disponovat specializovaným tělesem, tedy soudem řešícím „ústavní stížnosti“, který by ustanovení Listiny v konkrétních případech porušení občanských práv vykládal, není úloha Listiny zřejmá ...

...

Vyjádření prezidenta (písemné, 5. června 2008, dostupné na <http://www.klaus.cz/klaus2/asp/clanek.asp?id=nR9yaLOBcn3R>)

K ŘÍZENÍ OBECNĚ

Ústavní soud je povolán posoudit nejen ustanovení Lisabonské smlouvy zmíněná v návrhu Senátu, ale i její soulad s celým ústavním pořádkem, a to ve všech souvislostech. Právě to je, podle mého názoru, smyslem řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a a 49 s ústavním pořádkem. ...

K SOULADU LISABONSKÉ SMLOUVY S ÚSTAVNÍM POŘÁDKEM

...

Podle čl. 10a Ústavy mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci či instituci. Za podstatné považuji slovo "mezinárodní", ze kterého zřetelně plyne, že pravomoci orgánů České republiky lze přenášet pouze na entitu existující mezi státy, nikoli vedle nich či dokonce nad nimi.

... Listina práv EU je sama o sobě zbytečným dokumentem. Členské státy mají vlastní, zpravidla mnohem propracovanější listiny práv. Na mezinárodní úrovni jsou lidská práva a svobody zaručeny Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod Rady Evropy a jejich dodatkových protokolů. Ta je historicky prověřena a zejména disponuje funkčním mechanismem soudní kontroly (na rozdíl od Listiny práv EU)...

Nové vymezení kompetencí, resp. jejich "dělbá" mezi Unii a členskými státy, je typické pro rozdělení kompetencí v rámci federálního státu. Zejména rozdělení na pravomoci náležející výlučně Unii, na zbytkové pravomoci náležející členským státům a na možnost Unie i do těchto pravomocí zasahovat na základě zásad proporcionality a subsidiarity se příliš neliší od rozdělení působnosti mezi spolek a země podle Základního zákona Spolkové republiky Německo (který plní funkci německé ústavy)...

To vše vzbuzuje zásadní pochybnosti, zda Evropská unie i po případném vstupu Lisabonské smlouvy v platnost zůstane mezinárodní organizací, popř. institucí ve smyslu čl. 10a Ústavy České republiky, anebo zda již nebude spíše entitou existující vedle svých členů a výhledově aspirující stanout dokonce nad nimi. Je pak otázkou, zda na takto se transformující subjekt článek 10a vůbec ještě dovoluje přenést jakékoli pravomoci orgánů České republiky.

...

Lisabonská smlouva velmi podstatným způsobem mění podmínky členství České republiky v Evropské unii, dohodnuté Přístupovou smlouvou, resp. mění základní smlouvy upravující fungování Evropské unie, tj. smlouvy, na které se Přístupová smlouva odvolává a které tak jsou de iure její součástí. Lisabonská smlouva tedy vlastně mění i naši Přístupovou smlouvu. Je proto legitimní otázka, zda i souhlas k ratifikaci Lisabonské smlouvy nemá být předmětem referenda.

Vyjádření vlády (příloha k usnesení vlády č. 804, 27. června 2008)

Text vyjádření je v plném znění dostupné na

[http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/1F3EE063C3529B2DC1257482003E6651/\\$FILE/804%20přiloha%20w080627a.0804.pdf](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/1F3EE063C3529B2DC1257482003E6651/$FILE/804%20přiloha%20w080627a.0804.pdf), bohužel pouze v neskenované podobě,

proto neuvádíme ukázky přímo z vyjádření. Nahrazujeme je výňatky z části nálezu Pl. ÚS 19/08, která vyjádření vlády rekapituluje.

... Z procesního hlediska vláda při formulování svého vyjádření vycházela z právního názoru, že rozhodování Ústavního soudu dle čl. 87 odst. 2 Ústavy o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a s ústavním pořádkem je řízením nesporným, nikoli kontradiktorním. ... Vláda se proto domnívá, že přezkum ústavnosti by se neměl omezit pouze na konkrétní tvrzení formulovaná návrhovatelem, nýbrž i na další otázky související s Lisabonskou smlouvou;

... pokud bude Lisabonská smlouva posuzována ve vztahu k formálním atributům státu zakotveným v čl. 1 odst. 1 Ústavy („Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát“), neshledává zde vláda nesoulad. V důsledku vstupu Lisabonské smlouvy v platnost bude sice nově konstituována Evropská unie s vlastní právní subjektivitou a členské státy na Unii podmíněně převedou další pravomoci, leč v případě České republiky se tak stane ústavně konformním způsobem dle čl. 10a Ústavy; Česká republika při tom ovšem nadále zůstane samostatným, svrchovaným státem. Dle přesvědčení vlády je nicméně třeba se zaměřit především na posouzení smlouvy z hlediska tzv. materiálního jádra Ústavy, tj. podstatných náležitostí demokratického právního státu dle čl. 9 odst. 2. ... S odkazem na čl. 2 Smlouvy o EU („unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv menšin“) je dle názoru vlády v obecné rovině zřejmé, že jak ústavní systém České republiky, tak i smluvní systém Evropské unie jsou založeny a vycházejí ze stejných zásad a principů, které jsou společné všem členským státům Evropské unie.

... legislativní „kompetenční kompetence“ náleží členským státům Evropské unie, což prý Lisabonská smlouva jen potvrzuje, a to v čl. 5 odst. 2 Smlouvy o EU. Tento princip považuje vláda ve vztahu k vymezení pravomocí Unie za stěžejní a plně se s ním ztotožňuje. Je přesvědčena, že vymezení a klasifikace pravomocí zavedená Lisabonskou smlouvou neznamenaají, že by tím Evropská unie získávala jakékoliv atributy federálního státu.

... Vláda se dále vyjádřila k otázce vznesené návrhovatelem, zda nedochází k faktickému vyprázdnění čl. 15 odst. 1 Ústavy. Vláda je přesvědčena, že nikoliv, neboť podstatou integračního zmocnění obsaženého v čl. 10a Ústavy České republiky je princip sebeomezení orgánů České republiky. Při přenesení pravomocí na mezinárodní organizaci nebo instituci je nevyhnutelným důsledkem skutečnost, že orgán, jehož pravomoci byly přeneseny, je v tomto rozsahu pozbývá. Nadále však vykonává všechny ostatní pravomoci, které mu v souladu s ústavně vymezenou dělbou moci náleží.

... Vláda dovozuje, že Listina EU bude existovat paralelně vedle katalogů základních lidských práv a svobod, jež jsou součástí ústavního práva členských států, aniž by ve vztahu k ryze vnitrostátní materii jakkoli měnila jejich rozsah. Podle přesvědčení vlády nedojde v důsledku aplikace Listiny EU ke snížení standardu vnitrostátní ochrany základních lidských práv a svobod.

...

V další části se vláda vyjadřuje k ustanovení čl. 2 Smlouvy o EU, které by podle návrhatele mělo být předmětem přezkumu jeho souladu s čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 Ústavy. Vláda návrhatelovy názory nesdílí; připomněla mj., že hodnoty uvedené v čl. 2 Smlouvy o EU jsou od počátku devadesátých let 20. stol., kdy byl český právní řád postupně demokratizován, jeho imanentními substantivními komponenty

...

S ohledem na shora uvedenou argumentaci je vláda toho názoru, že všechna ustanovení Lisabonské smlouvy, na něž odkazuje ve svém podání návrhvatel, jakož i Lisabonská smlouva v celém svém rozsahu jsou v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

Vyjádření prezidenta (ústní část řízení, 25. listopadu 2008, dostupné na <http://www.klaus.cz/klaus2/asp/clanek.asp?id=KO4154HvOCa4>)

... Pokud tato smlouva vstoupí v platnost, změní se jak mezinárodní postavení, tak i vnitřní poměry našeho státu. Oslabena bude i váha naší země při rozhodování, která probíhají v Evropské unii. Tím vším se změní i podmínky našeho členství, s nimiž naši občané vyslovili souhlas v referendu o Přístupové smlouvě. Demokraticky konstituované orgány našeho státu budou zbaveny možnosti rozhodovat o celé řadě oblastí veřejného života. Rozhodování bude předáno do rukou orgánů unijních, které dostatečné demokratické kontrole nepodléhají. Těm bude navíc umožněno, aby své pravomoci nad záležitostmi života naší země a jejích občanů dále rozšiřovaly podle svého uvážení a to bez našeho souhlasu.

...

S ústavním pořádkem České republiky Lisabonská smlouva v souladu není. Je v rozporu nejen s dílčími ustanoveními ústavy, což by eventuálně šlo změnit nějakou ústavní novelou, i když to určitě nelze řešit, jak předpokládá vláda – interpretací přijetí Lisabonské smlouvy jako nepřímé změny ústavy. Je v rozporu i se základními ústavními principy, které jsou – právě podle doktríny materiálního jádra ústavy – nedotknutelné a nezměnitelné.

... základem ústavy, a tedy i jejího hypotetického materiálního jádra, je princip svrchovanosti státu, což před dvěma lety svým nálezem konstatoval i český Ústavní soud. ...

... je evidentní, že na jednom území nemohou současně existovat dva suveréni. Vždy bychom stáli před otázkou, kdo z nich má přednost, kdo má pravomoc rozhodovat o tom, které kompetence mají být převedeny na orgány Evropské unie a které mají zůstat členskému státu.

...

S principem svrchovanosti státu jsou v naprostém rozporu následující ustanovení Lisabonské smlouvy:

- koncept sdílených pravomocí podle článku 4 konsolidovaného znění Smlouvy o fungování Evropské unie;
- přijímání opatření nad rámec unijních kompetencí, „je-li to nezbytné k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami“ podle článku 352 odst. 1 konsolidovaného znění Smlouvy o fungování Evropské unie, což je tzv. zmocňovací doložka, nebo jinak doložka flexibility;
- zjednodušený postup pro přijímání změn primárního práva podle čl. 48 Smlouvy o Evropské unii, tzv. passerella. Ta umožňuje změnit zakládající smlouvy o EU a tím – bezprostředně – i náš právní řád pouze rozhodnutím Rady EU.

...

Lisabonská smlouva tak zahajuje proces, na jehož konci bude suverénem Evropská unie, která bude nařízením či jinou jednostrannou formou stanovovat normy a pravidla jak jednotlivým členským státům, tak i občanům těchto států. Ústavy států již nebudou ohnisky právních řádů jednotlivých členských států. Naopak, tyto právní řády budou v takové situaci svoji existenci odvozovat od ústavy Evropské unie (ať již se bude nazývat jakkoli) a budou s ní muset být v souladu. ...

... považují za prokázané, že Lisabonská smlouva je v rozporu se všemi základními ústavními principy, které jsou považovány za tzv. materiální jádro ústavy. Že je v rozporu s mnoha konkrétními ustanoveními Ústavy je také evidentní. ...

Na závěr bych chtěl vyjádřit své přesvědčení, že účelem řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy s naším ústavním pořádkem je preventivní eliminace situací, kdy by Česká republika převzala mezinárodní závazek, který by byl v rozporu s ústavním pořádkem. Proto se domnívám, že by Ústavní soud – v případě pochybností o souladu či nesouladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem – měl spíše učinit závěr o jejím rozporu s ústavou. ... Rozhodování v případě pochybností by proto vždy mělo být ve prospěch ústavního pořádku, nikoliv proti němu.

Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. listopadu 2008 (dostupné v databázi NALUS)

Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství

- v člancích 2 odst. 1 (dříve 2a odst. 1), 4 odst. 2 (dříve 2c), 352 odst. 1 (dříve 308 odst. 1), 83 (dříve 69b odst. 1) a 216 (dříve 188l), obsažených ve Smlouvě o fungování Evropské unie,
 - v člancích 2 (dříve 1a), 7 a 48 odst. 6 a 7 obsažených ve Smlouvě o Evropské unii
 - a Listina základních práv Evropské unie
- nejsou v rozporu s ústavním pořádkem.

Odůvodnění:

74. Ústavní soud se zde přiklonil k závěru (vycházejícímu analogicky z jeho konstantní judikatury v oblasti přezkumu právních předpisů), jenž se zaměřuje pouze na v návrhu kvalifikovaně napadená a odůvodněná ustanovení předmětné mezinárodní smlouvy. ... Dikce ustanovení § 71e zákona o Ústavním soudu, hovořící o mezinárodní smlouvě vůbec a nikoliv jen o jejích jednotlivých ustanoveních, není tedy ve vztahu k břemenu tvrzení (navrhovatele) – a se zřetelem k shora uvedené argumentaci, obsažené v citovaném nálezu – nepřekonatelná, ale je nutno ji v takto vyloženém smyslu interpretovat.

75. Ústavní soud je rozsahem návrhu na zahájení řízení, chápaném ve shora uvedeném pojetí, tedy oprávněným navrhovatelem vymezenými konkrétními napadenými ustanoveními, vázán a nad jeho rámec není oprávněn vykročit. Aktivně legitimovaný subjekt tedy zatěžuje v uvedeném řízení, které je zahajováno z jeho iniciativy (tedy fakultativně), břemeno tvrzení, jež je povinen naplnit. Je možné dodat, že pokusu o úplnost ústavního přezkumu, nota bene s důsledky překážky rei iudicatae, a to zejména u rozsáhlých normativních textů, brání argument noetický (noeticky nesplnitelné); argument normativní se pak zakládá na tom, že ústavní úprava i zákonná úprava koncipují Ústavní soud do postavení soudu, a nikoli „výkladového místa“. Ústavní soud České republiky je soudním orgánem ochrany ústavnosti, je orgánem rozhodovacím, a není institucí poskytující jakákoli stanoviska či dobrozdání. ...

77. Ústavní soud tedy uzavírá, že přezkum jím provedený se koncentruje na ta ustanovení Lisabonské smlouvy, jejichž soulad s Ústavou navrhovatel výslovně zpochybnil a předložil argumenty, které jsou v jeho návrhu obsaženy.

78. Prima vista lze tedy usuzovat, že eventuální nový návrh na přezkum této identické Lisabonské smlouvy by zřejmě byl ve vztahu k dnes napadeným ustanovením blokován překážkou rei iudicatae. To však musí posoudit Ústavní soud teprve tehdy, jestliže bude nový návrh skutečně podán; lze předeslat, že otázku rei iudicatae je pro takový případ namísto interpretovat restriktivně.

85. Na druhé straně je jisté, že po ratifikaci jakékoli mezinárodní smlouvy je Ústavní soud povinen zachovávat značnou zdrženlivost a aplikovat (v případě evropských smluv) pravidelně princip eurokonformního výkladu. Tento princip však nemůže mít povahu jakési „implicitní euronovely“ Ústavy. V případě jasného konfliktu mezi domácí Ústavou a evropským právem, který nelze zhojit žádnou rozumnou interpretací, musí mít ústavní pořádek České republiky, zejména jeho materiální ohnisko, přednost.

87. Ústavní soud proto do svého přezkumu zahrnul všechna ustanovení Lisabonské smlouvy, jejichž soulad s Ústavou navrhovatel kvalifikovaným způsobem zpochybňuje, neboť (v kontextu předchozích úvah) je považuje za ustanovení normativně nová, přestože lze připustit, že mohou, avšak pouze v některých svých aspektech, jen replikovat již existující normy evropského práva.

88. Otázkou, která do značné míry souvisí s problematikou možného rozlišení mezi normativně novými a starými ustanoveními Lisabonské smlouvy, je určení příslušného referenčního hlediska pro přezkum souladu Lisabonské smlouvy s Ústavou České republiky. Ústavní soud v daném

případě použil jako referenční hledisko ústavní pořádek České republiky jako celek, nikoliv pouze jeho tzv. materiální ohnisko (viz však níže).

89. Ústavní soud tedy upřednostnil přezkum komplexní. Základním měřítkem mu byl celý ústavní pořádek, i když v jeho rámci stejně hrálo materiální ohnisko Ústavy – tedy podstatné náležitosti demokratického právního státu, jejichž změna je nepřípustná – stěžejní a klíčovou roli.

90. Přistoupení České republiky k nadnárodní organizaci typu Evropské unie vedlo k významné revizi ústavních předpisů (srov. tzv. euronovelu Ústavy České republiky – ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů), a došlo tak k zásadní změně českého právního řádu. Právo Evropské unie, které se od té doby jako autonomní právní řád uplatňuje vedle právního řádu České republiky na základě článku 10a Ústavy, však zakládá (svoji) přednostní aplikaci pouze na existenci platných a účinných norem, a těmi ustanovení Lisabonské smlouvy dosud nejsou. Neexistence předchozího přezkumu Přístupové smlouvy Ústavním soudem nemůže sama o sobě zakládat domněnku její ústavnosti (srov. kapitola VIII. výše). Pokud by byl akceptován názor, že vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy podle článku 10a stejnou většinou, jaká je požadována pro přijetí ústavního zákona, redukuje nynější přezkum pouze na oblast tzv. materiálního ohniska Ústavy a jinak jej vylučuje, znamenalo by to, že by institut předběžné kontroly ústavnosti ztratil do značné míry svůj smysl. Ústava však v tomto směru nerozlišuje mezi „běžnými“ mezinárodními smlouvami podle čl. 49 a mezinárodními smlouvami podle článku 10a a u obou z nich stanoví tutéž proceduru přezkumu Ústavním soudem. ...

...

92. Dalším podstatným argumentem pro takto zvolené řešení je všeobecně uznávaná zásada výkladu ústavního práva, obvykle nazývaná jako zásada jednoty ústavního řádu, resp. ústavního pořádku. Znamená, že v úvahu je třeba vždy brát všechna ustanovení ústavního pořádku a jejich působení vykládat ve vzájemných souvislostech, nikoliv je vytrhávat z kontextu působení celé ústavy; to platí tím spíše, že obecně a namnoze stručně koncipované ústavní texty jsou významově spojeny a opírají se o sebe jako jednotlivé stavební elementy celku, jenž vytváří novou kvalitu, někdy odlišnou od jeho jednotlivých součástí. ...

...

95. Ústavní soud – byť tedy nemínil rezignovat na posouzení Senátem zpochybněných článků Lisabonské smlouvy (LS) z hlediska ústavního pořádku jako celku (srov. čl. 87 odst. 2 Ústavy v platném znění) – se zaměřil z hlediska normativního především na čl. 10a odst. 1, čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy.

...

97. Z čl. 10a odst. 1 Ústavy plyne, že mezinárodní smlouvou lze přenést na mezinárodní organizace nikoli pravomoci všechny, nýbrž jen pravomoci některé. Uvedený článek je třeba interpretovat zejména v souvislosti s citovanými čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy. Přenos pravomocí orgánů České republiky tedy nemůže jít tak daleko, aby narušil samu podstatu republiky jako svrchovaného a demokratického právního státu založeného na úctě právům a svobodám člověka a občana a aby založil změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu.

98. V této souvislosti je třeba, aby se Ústavní soud alespoň stručně vyjádřil k pojmu „svrchovaného státu“, byť přirozeně nemá ambici vykládat uvedený pojem v tomto nálezu formou obsáhlého rozboru ...

...

102. Integrační charakter, v tomto ohledu i v případě Evropské unie, může v konečném důsledku přinést ochranu a posílení suverenity členských států vůči vnějším, zejména geopolitickým a ekonomickým faktorům; to např. i vůči nově nastupujícím světovým velmocem, u nichž lze jen těžko odhadovat budoucí hodnotové priority, kterým budou ochotny budování nového řádu globalizovaného světa podřizovat.

...

104. Evropská unie pokročila zdaleka nejvíce v konceptu sdílené – „slité“ – suverenity (pooled sovereignty) a již dnes vytváří entitu sui generis, která těžko snese zařazení do klasických státovédných kategorií. Je spíše otázkou jazykovou, zda lze proces integrace označovat za „ztrátu“ části suverenity, resp. kompetencí, nebo přiléhavěji např. za „propůjčení, postoupení“ části kompetencí suveréna. Může se jevit jako paradoxní, že klíčovým projevem svrchovanosti státu je i možnost se svou svrchovaností (její částí) dále nakládat, resp. určité kompetence dočasně či trvale postoupit.

105. Na globální scénu již není možné hledět pouze jako na svět izolovaných států. ...

106. Je však důležité poukázat na možnost členského státu z Evropské unie vystoupit postupem stanoveným v čl. 50 Smlouvy o EU; explicitní artikulace této možnosti v Lisabonské smlouvě je nesporným potvrzením principu States are the Masters of the Treaty a trvajících svrchovanosti členských států.

107. Z moderního ústavněprávního pohledu tedy nemusí svrchovanost (suverenita) znamenat pouze „nezávislost státní moci na jakékoli jiné moci, a to jak navenek (v oblasti mezinárodních vztahů), tak i ve vnitřních věcech“. Taktéž dnes již (pravděpodobně) není suverenita chápána v žádné tradiční demokratické zemi, a stricto sensu by pak nesplňoval znaky suverenity žádný stát včetně USA ...

108. Z uvedených úvah lze tedy dovést, 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. Integrační proces EU se neděje radikálním způsobem, který by obecně znamenal „ztrátu“ národní suverenity, nýbrž jde o proces evoluční, a – kromě jiného – i o reakci na postupující globalizaci ve světě.

109. Ústavní soud dále uvádí, že – co se týče české Ústavy – lze volit jednoduchý jazykový výklad čl. 10a odst. 1 Ústavy, který umožňuje delegovat jen „některé pravomoci orgánů České republiky“. Z toho plyne, že Ústava interpretovaná jako celek je konzistentní, pokud jde o vztah článku 10a a čl. 1 odst. 1: čl. 10a nemůže být zjevně použit k neomezenému přenosu svrchovanosti; jinými slovy, na základě článku 10a nelze přenést – jak již bylo uvedeno – takové pravomoci, jejichž přenesením by byl dotčen čl. 1 odst. 1 Ústavy v tom smyslu, že by již nebylo možno hovořit o České republice jako o svrchovaném státu. Pojem svrchovanosti interpretovaný ve vzájemné souvislosti čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 10a Ústavy tedy jasně ukazuje, že existují také určité limity přenosu svrchovanosti, jejichž nedodržením by byl již dotčen jak čl. 1 odst. 1, tak čl. 10a Ústavy. Tyto limity by měly být ponechány primárně na specifikaci zákonodárci, protože jde a priori o otázku politickou, která poskytuje zákonodárci velké pole uvážení; zásah Ústavního soudu by tu měl připadat v úvahu jako ultima ratio, tedy v situaci, kdy byla míra uvážení jednoznačně překročena a byl dotčen čl. 1 odst. 1 Ústavy, neboť došlo k přenosu pravomocí nad rámec čl. 10a Ústavy. ...

110. Jak plyne z předchozího textu, referenčním hlediskem přípustnosti přenesení pravomocí z České republiky na mezinárodní organizaci je zvláště respektování materiálního ohniska Ústavy podle jejího čl. 9 odst. 2. Jedná se zejména o ochranu základních lidských práv a svobod, tak jak jsou zakotveny v Listině základních práv a svobod, v (evropské) Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, v dalších mezinárodních smlouvách z této oblasti a v ustálené judikatuře Ústavního soudu České republiky a Evropského soudu pro lidská práva. ...

111. Ústavní soud řadí mezi významná východiska obsahového přezkumu Lisabonské smlouvy i zásadní judikaturu Ústavního soudu a – jako inspiraci – i některá důležitá rozhodnutí jiných ústavních soudů. Tuto judikaturu Ústavní soud však nechápe jako dogma; jak již bylo uvedeno, Ústavní soud sice považuje (a chce považovat i v budoucnu u přezkumu eventuálních ústavních stížností) za referenční hledisko zejména materiální (tvrdé) jádro Ústavy, leč to nemůže možnost, že bude přihlédnuto k ústavnímu pořádku celému, zcela vyloučit.

...

120. Ústavní soud – se zřetelem k výše uvedenému – tedy konstatuje (a opakuje)

- Ústavní soud 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.

- 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.

- I Ústavní soud České republiky bude (může) – byť 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.

121. Ústavní soud ještě před posouzením ústavnosti jednotlivých bodů návrhu Senátu zvažoval – se zřetelem na specifikum věci – formulaci svého výroku, ať již by se jednalo o výrok kladný či záporný.

122. Přesné znění ustanovení § 71e odst. 1 a 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že (1) dojde-li Ústavní soud po provedeném řízení k závěru, že mezinárodní smlouva je v rozporu s ústavním pořádkem, vysloví tento nesoulad nálezem; v nálezu uvede, se kterým ustanovením ústavního pořádku je mezinárodní smlouva v rozporu, (2) dojde-li Ústavní soud po provedeném řízení k závěru, že mezinárodní smlouva není v rozporu s ústavním pořádkem, rozhodne nálezem, že ratifikace mezinárodní smlouvy není v rozporu s ústavním pořádkem.

123. Takováto formulace výroku nálezu je však v této konkrétní souzené věci stěžejí přijatelná, neboť Ústavní soud zkoumal (a rozhodoval) ústavnost toliko osmi Senátem napadených (a odůvodněných) článků Lisabonské smlouvy, nikoli smlouvy celé.

124. Proto Ústavní soud zvolil formulaci výroku nálezu tak, že shledal, že Lisabonská smlouva v člancích uvedených ve výroku tohoto nálezu není v rozporu s ústavním pořádkem.

...

217. Nejdůležitějším zjištěním pro přezkum Ústavního soudu však bylo, že Unie je i nadále založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobodě, demokracii, materiálně chápaného právního státu a dodržování lidských práv, a že tedy klade důraz na to, co historicky, duchovně i ideově spojuje národy Evropy při nalézání spravedlnosti v jednotlivých případech, i ve prospěch celku. Cíle a integrační úloha EU jsou v tomto směru formulovány jednoznačným způsobem a Ústavní soud jako lidu České republiky odpovědný garant ústavnosti demokratického právního státu, pověřený zejména ochranou nezadatelných, nezcizitelných, nepromlčitelných a nezrušitelných základních práv a svobod jednotlivců, rovných v důstojnosti a právech, neshledal v tomto směru nic, co by ho vedlo k nutnosti zasáhnout.

3.4 Problémové okruhy k tématu

- obecné rysy řízení dle čl. 87 odst. 2 Ústavy (preventivní kontrola mezinárodních smluv)
- způsob ratifikace LS (referendum či Parlament a potřebné kvóra v něm)
- problematika materiálního jádra Ústavy a jeho definice
- pojetí suverenity v moderním státu
- otázka kompetenčních kompetencí
- rozdělení pravomocí mezi EU a členské státy
- podmíněné propůjčení pravomocí ze strany ČR
- dopady výroku Ústavního soudu v řízení dle čl. 87 odst. 2 Ústavy
- referenční hledisko přezkumu v řízení dle čl. 87 odst. 2 Ústavy

- výrok nálezu v řízení dle čl. 87 odst. 2 Ústavy jako překážka rei iudicatae
- souladnost ochrany lidských práv v EU a v ČR se zvláštním důrazem na roli Listiny základních práv EU
- uzavírání mezinárodních smluv EU dle LS a jejich závaznost pro ČR
- zapojení vnitrostátních parlamentů do rozhodování v EU dle LS
- passerelle klauzule a jejich vztah na pravomoci Parlamentu dle čl. 15 Ústavy
- problematika rozpuštění třetího pilíře a komunitarizace jeho záležitostí, otázka harmonizace skutkových podstat trestných činů, úřad evropského žalobce
- implicitní pravomoci EU a jejich rozšíření na všechny cíle EU (doložka flexibility)

3.5 Otázky k tématu

- Čl. 10a Ústavy mluví o přenosu pravomocí na „mezinárodní organizaci nebo instituci“. Jak toto spojení konvenuje s charakteristikou ES/EU? Může to činit z ústavního hlediska problémy?
- Které subjekty jsou oprávněny podat návrh na preventivní přezkum ústavnosti? Za jakých podmínek? V jakém pořadí?
- Čím se liší písemné a ústní vyjádření prezidenta během řízení? Domníváte se, že v ústním části prezident přinesl nové argumenty oproti písemné variantě?
- Prozkoumejte vyjádření vlády ČR a prezidenta a porovnejte je. Liší se ve stylu vyjadřování? Které z nich je „více právní“? Může mít odlišný styl vliv na rozhodování Ústavního soudu?
- Jak se liší rámec přezkumu Ústavního soudu v nálezu Cukerné kvóty (Pl. ÚS 50/04, viz předchozí cvičení) a ve zde uvedeném nálezu? Z čeho rozdíly vycházejí?
- Jaké praktické dopady může mít pohled Ústavního soudu, že u řízení dle čl. 87 odst. 2 Ústavy přezkoumává pouze ustanovení smlouvy zmíněná návrhovatelem? Je možné, aby návrhovač podal pouze obecné podání ve smyslu „Je smlouva XY v rozporu s ústavním pořádkem?“ Pokud ne, jakými argumenty by se ÚS s podáním vypořádal?
- Tvoří náleží Ústavního soudu překážku rei iudicatae či nikoliv? Jaká by byla šance účastníků v dalším podání týkajícího se LS?
- Na které rozhodnutí zahraničních soudů se Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 19/08 odvolává? Dává tím najevo jisté normativní přesvědčení? (srv. s rozsudky soudů jiných států EU uvedených v předchozím cvičení)
- Která z šesti námitek Senátu proti LS byla Ústavním soudem prohlášena za nejvíce problematickou z pohledu souladu LS z ústavním pořádkem?
- V ústní části řízení před Ústavním soudem účastníky řízení zastupovali vysocí politici (Václav Klaus sám sebe jako prezidenta, Alexandr Vondra vládu, Miroslav Vlček Poslaneckou sněmovnu atd.). Je toto řešení standardní u nejvyšších soudů jiných států v podobných řízeních? Bylo by podle Vás vhodnější, aby byly účastníci místo politiků zastoupeni advokáty?
- Zhodnoťte, jaké byly reakce účastníků na náleží Ústavního soudu.
- Některé subjekty v ČR prohlašují, že přijetí LS by znamenalo možnost zrušení Benešových dekretů ze strany EU. Je něco takového možné? Které ustanovení LS by to mělo podle kritiků LS umožňovat?
- Ztrácí ČR svou suverenitu tím, že se o více otázkách bude rozhodovat v Unii kvalifikovanou většinou? Co má větší váhu - že můžeme být někdy přehlasováni, nebo že naopak bude snazší přijímat rozhodnutí? (použijte pro argumentaci také samotný náleží ÚS)
- Jak se díváte na to, že se Ústavní soud ve svém nálezu de facto neřídil podobou výroku předvídanou v § 71e odst. 1 a 2 č. 182/1993, v platném znění? Jsou důvody, které ho k tomu vedly, oprávněné? Je dostatečné jeho zdůvodnění tohoto kroku?

- Na jakém základě se Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 19/08 rozhodl, že bude přezkoumávat i ustanovení LS, která byla již součástí předchozího primárního práva (schváleného např. v ČR v referendu)? Považujete jeho argumentaci za správnou?
- Považujete v obecné rovině preventivní přezkum ústavnosti mezinárodních smluv za vhodný? Sdílette pohled některých osob, které se domnívají, že to z Ústavního soudu činí třetí komoru Parlamentu? Jaké jiné řešení byste si představovali? (náповěda: zkuste prozkoumat německou úpravu této záležitosti)

4 PŘÍKLADOVÁ ČÁST

4.1 Příklad č. 1

Zadání:

Text Lisabonské smlouvy se výrazným způsobem dotýká problematiky kooperace členských zemí v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Podle jejího návrhu dochází k přesunu uvedené oblasti z textu SEU do SFEU (dochází k zrušení tzv. třetího pilíře EU), což má za následek opuštění mezivládní formy spolupráce a podrobení těchto otázek komunitární resp. supranacionální formě spolupráce a hlavně rozhodování.

Otázky:

1. Pokuste se vyhledat a uveďte, jak se mění formy pramenů práva v rámci oblasti justiční a policejní spolupráce v trestních věcech (čl. 34 SEU a čl. 82 až 87 SFEU).

2. Jaký význam má podle Vás ta skutečnost, že nová část SFEU o justiční a policejní spolupráci již neobsahuje ustanovení podobného znění jako text čl. 34 odst. 2 písm. b):

„ (...)

2. Rada přijímá opatření a podporuje vhodnou formou a vhodnými postupy uvedenými v této hlavě spolupráci sloužící cílům Unie. Za tím účelem může Rada z podnětu členského státu nebo Komise jednomyslně: může Rada z podnětu členského státu nebo Komise jednomyslně:

(...)

b) přijímat rámcová rozhodnutí za účelem sblížení právních předpisů členských států. Rámcová rozhodnutí jsou závazná pro členské státy co do výsledku, kterého má být dosaženo, přičemž volba forem a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům. Nemají přímý účinek; (...)

3. Porovnejte ustanovení čl. 31 odst. 1 písm. e) SEU s ustanovením čl. 83 odst. 1 a 2 SFEU a posuďte zda v této oblasti dochází k rozšíření pravomocí Unie.

čl. 31 odst. 1 písm. e) SEU

„Společný postup v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech zahrnuje:

(...)

e) postupné přijímání opatření k zavedení minimálních pravidel o znacích skutkových podstat trestných činů a trestech v oblasti organizované trestné činnosti, terorismu a nedovoleného obchodu s drogami.“

čl. 83 SFEU

„1. Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem stanovit formou směrnic minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů a sankcí v oblastech mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem z důvodu povahy nebo dopadu těchto trestných činů nebo kvůli zvláštní potřebě potírat ji na společném základě.

Jsou to tyto oblasti trestné činnosti: terorismus, obchod s lidmi a sexuální vykořisťování žen a dětí, nedovolený obchod s drogami, nedovolený obchod se zbraněmi, praní peněz, korupce, padělání platebních prostředků, trestná činnost v oblasti výpočetní techniky a organizovaná trestná činnost.

Na základě vývoje trestné činnosti může Rada přijmout rozhodnutí určující další oblasti trestné činnosti, které splňují kritéria uvedená v tomto odstavci. Rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.

2. Ukáže-li se, že sblížení trestněprávních předpisů členského státu je nezbytné pro zajištění účinného provádění politiky Unie v oblasti, která byla předmětem harmonizačního opatření, mohou směrnice stanovit minimální pravidla pro vymezení trestných činů a sankcí v dané oblasti. Tyto směrnice se přijmou stejným řádným nebo zvláštním legislativním postupem, který byl použit pro přijetí dotyčných harmonizačních opatření, aniž je dotčen článek 76.“

4.2 Příklad č. 2

Zadání:

Při práci na tomto příkladě předpokládejte, že Lisabonská smlouva byla beze změn ratifikována a již vstoupila v platnost.

Evropská rada na svém zasedání přijala rozhodnutí, kterým mělo být Radě na příště umožněno, aby opatření na základě čl. 19 SFEU (zákaz diskriminace) přijímala namísto jednomyslného rozhodování pouhou kvalifikovanou většinou.

Otázky:

1. Je k přijetí takového rozhodnutí Evropské rady nutný návrh Komise?
2. Které orgány musí být obligatorně informovány o přijetí takového rozhodnutí?

[Pokračování zadání] ... Popsané rozhodnutí vyvolalo negativní reakci u několika národních parlamentů (zvláště britský parlament viděl v daném rozhodnutí zásah do dělby pravomocí mezi členské státy a Unii).

Otázka:

1. Jakým způsobem mohou národní parlamenty zamezit přijetí uvedeného rozhodnutí?
2. Je možné, aby přijetí rozhodnutí podobného obsahu zvrátil jenom jediný vnitrostátní parlament?

[Pokračování zadání] ... Ve Velké Británii se proti zmiňovanému rozhodnutí postavila jenom Sněmovna Lordů, zatímco u Dolní sněmovny byl dovozen implicitní souhlas s takovou změnou.

Otázka:

1. Jaké dopady má na situaci skutečnost, že se státu s bikamerálním parlamentním systémem se proti rozhodnutí Evropské rady postaví jenom jedna z komor?

Doplňující otázka:

Vyhledejte v odborné literatuře a popište, jakým způsobem bylo posíleno postavení národních parlamentů v rámci EU a svoji pozornost zaměřte hlavně na tzv. systém karet, který zavádí Lisabonská Smlouva.

Potřebné právní ustanovení:

Čl. 12 SEU, čl. 48 odst. 7 SEU, čl. 19 SFEU, protokoly připojené k SEU a SFEU: protokol (č. 1) o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii a protokol (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

43 Příklad č. 3

Zadání:

Od 1. ledna 2010 vstoupila v platnost Lisabonská smlouva, tentýž rok došlo ale k prohloubení hospodářské krize, výhled na další léta nebyl příznivý, což se následně také potvrdilo. V roce 2013 v důsledku nemožnosti splácet své dluhy zbankrotovalo Rusko, což vyústilo v převrat v této zemi a ruské síly obsadily Střední Asii a Zakavkazsko. Do velkých obtíží se dostaly také Spojené státy, které již nebyly schopny pokrývat svůj schodek platební bilance. Světová inflace dosahuje 500 % ročně. EU se logicky krize dotýkala, avšak o něco méně než jiných světových území, také ČR byla zasažena, dopady nicméně v průměru nebyly tak vážné jako v EU. Za této situace se státníci 28 zemí EU (Chorvatsko přistoupilo v roce 2012) dohodly na nové změně primárního práva.

Řešte následující hypotetické otázky s ohledem na výše vymezenou situaci, zároveň se ale pokuste použít optiku, kterou by mohl nahlížet Ústavní soud v roce 2014 na přezkum nové smlouvy.

Otázky:

1. Jsou ke přijetí smlouvy hlavy států a vlády oprávněny, když od minulé změny primárního práva uplynuly pouhé čtyři roky?
2. Dopustil by se protiústavního chování český premiér, pokud by podepsal smlouvu, která by nebyla v některém ze svých ustanovení v rozporu s předchozím náležením Ústavního soudu ohledně LS?
3. Bylo by relevantní, pokud by odměnou za podpis ČR získala od Francie 10 letadel Mirage pro ochranu českého vzdušného prostoru.

[Pokračování zadání] ... Jednou z klíčových změn by bylo zrušení Evropského parlamentu, neboť podle hlav států a vlád je nyní třeba zajistit rychlou akceschopnost Unie. Byla by zavedena funkce předsedy Evropské unie, který by byl volen v celoevropských volbách.

Otázky:

1. Byla by tato změna v rozporu s ústavním pořádkem ČR?
2. Měly by zde být důsledky pro demokratičnost politického systému EU?

[Pokračování zadání] ... Mezi další obsahové změny ve smlouvě obsažené by patřilo:

- nové pravomoci EU v oblasti přímých i nepřímých daní (harmonizace), závazná koordinace hospodářské a sociální politiky
- hlasování kvalifikovanou většinou ve všech oblastech, ve kterých EU má pravomoci přijímat rozhodnutí
- povinné zavedení eura do roku 2016
- společná armáda pod jednotným vedením
- harmonizace některých skutkových podstat trestných činů, zejména souvisejících s terorismem a hospodářskou kriminalitou
- možnost v případě vážných důvodů (válka) pozastavit ochranu některých sociálních a politických práv, možnost využití soukromého vlastnictví při ochraně EU
- předseda Evropské rady by za výjimečné situace (válka) mohl zastupovat v zahraničí celou EU a svým jménem ujednávat mírové smlouvy
- členské země by stále byly subjekty mezinárodního práva

Otázky:

1. Které z těchto změn by podle Vás byly v rozporu s ústavním pořádkem ČR?
2. Myslíte, že i pokud by Ústavní soud prohlásil některé ustanovení nové smlouvy za protiústavní, šlo by protiústavnost zhojit rychlou novelizací Ústavy?

3. Kam až může sáhat přenos suverenity, aniž by byla obrožena koncepce ČR jako samostatného státu? Byla by ve shora uvedeném případě samostatnost obrožena?

[Pokračování zadání] ... Ústavní soud začal ústavnost smlouvy projednávat v únoru 2014, v dubnu téhož roku ruská vojska obsadila Ukrajinu a postupně začala se připravovat k útoku na Estonsko, Litvu a Lotyšsko. ČR byla v té době jediným státem, který prozatím novou smlouvu neratifikoval.

1. Může vážná situace ve světě hrát roli v případném nálezu Ústavního soudu?

2. Mohl by Ústavní soud dát souhlas podmíněně, tedy k vyřešení dané situace s tím, že po zklidnění by EU měla odevzdat některé pravomoci zpět na členské státy?

3. Myslíte si v obecné rovině, že by v takové době bylo k právnímu rozměru problému bylo vůbec přiblíženo?

5 DOPORUČENÁ LITERATURA

5.1 Česká

Filip, Jan et al, 2007. *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. Praha: C.H. Beck.

Hamulák, Ondrej, 2007. Reform treaty – Co nového přineslo léto Evropě?. In: *Debaty mladých právníků 2007*. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého, s. 131-135.

Klíma Karel et al, 2005. *Komentář ke Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk.

Klíma, Karel a kol., 2003. *Ústavní právo Evropské unie*. Dobrá voda: Nakladatelství Aleš Čeněk.

Klíma, Karel, 2004. *Ústavní právo*. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk.

Malenovský, Jiří, 2005. K řízení o ratifikaci Smlouvy o Ústavě pro Evropu: na okraj uvažovaného ústavního zákona o ratifikaci. *Právník*, roč. 144, č. 4, s. 337-359.

Parlamentní institut, 2008. *Lisabonská smlouva - Co nového by měla přinést?* Praha: Parlamentní institut.

Syllová, Jindřiška et al, 2005. *Ústava pro Evropu : komentář*. Praha: C.H. Beck.

Wagnerová, Eliška et al, 2007. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI.

5.2 Cizojazyčná

Brückner, Jonas a kol., 2004. *Der EU-Verfassungsprozess. Bibliographie 2001-2004*. Dostupné na http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=890

de Witte, Brunno (ed), 2004. *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*. Florence: Robert Schuman Centre.

Dougan, Michael, 2003. The Convention's Draft Constitutional Treaty: A 'Tidying-Up Exercise' that Needs Some Tidying-up of Its Own. *Federal Trust Online Paper No. 27/03*.

House of Lords, 2008. *The Treaty of Lisbon: an impact assessment*. London: House of Lords.

Christian Joerges (ed), 2000. *What Kind of Constitution for What Kind of Policy*. Florence: European University Institute.

Kokkot, Juliane, a Alexandra Rüth, 2003. The European Convention and its Draft Treaty Establishing a Constitution For Europe: Appropriate Answers to the Laeken Questions? *Common Market Law Review*, r. 40, č. 6, s. 1315-1345.

Kurpas, Sebastian et al, 2007. *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*. Brussels: CEPS.

- Nikolaïdis Kalypso a Stephen Weatherill (eds), 2003. *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*. Oxford: Oxford University, s. 28-35.
- Norman, Peter, 2005. *The Accidental Constitution*. Brussels: Eurocomment.
- Peters, Anne, 2004. European Democracy after the 2003 Convention. *Common Market Law Review*, r. 41, č. 1, s. 37-85.
- Pfersman, Otto, 2004. The New Revision of the Old Constitution. *Jean Monnet Working Paper No. 5/04*.
- Piris, Jean-Claude, 2006. *The Constitution for Europe*. Cambridge: CUP.
- Tridimas, Takis, 2004. The European Court of Justice and the Draft Constitution: A Supreme Court for the Union? *College of Europe Working Paper*.
- Walker, Neil, 2003. Constitutionalizing Enlargement, Enlarging Constitutionalism. *European Law Journal*, r. 9, č. 3, s. 365-85.