

# Obsah pojmu „pravomoc“ v článku 10a Ústavy ČR

ROBERT ZBÍRAL, PRÁVNICKÁ FAKULTA UNIVERZITY PALACKÉHO, OLOMOUČ<sup>1</sup>

Právní výzkum a praxe vyžadují terminologickou jednotu. Jen za podmínky analýzy stejného jevu, nazývaného stejnými výrazy, je možné dojít k verifikovatelným závěrům. Týká se to rovněž pojmu pravomoci, který bohužel v právním prostředí není zcela ukotven, běžně se používá také výrazů kompetence nebo působnost. V předkládaném textu se pokusím terminologické problémy alespoň částečně rozklíčovat, zejména se však soustředím na reálný obsah pojmu pravomoc v čl. 10a Ústavy. Jak je totiž stále více zřejmé, ani téměř dekádu po včlenění tohoto článku do Ústavy nepanuje v doktríně a praxi shoda na tom, v kterých případech má být režim čl. 10a Ústavy aktivován a z jakých důvodů se tak má dít. Aktuální se otázka stává především s dalším vývojem evropské integrace, ukazuje se, že přijetí Lisabonské smlouvy v žádném případě neznamená zastavení dalšího přenosu pravomocí na Evropskou unii.

První kapitola stručně diskutuje definici pojmu kompetenční norma, druhá jazykový, historický a systematický výklad termínu pravomoc v čl. 10a Ústavy. Třetí část představuje terminologické pojetí kompetencí/pravomocí ve zřizovacích smlouvách, aby byla v následující kapitole analyzována vzájemná „kompatibilita“ české a unijní právní úpravy. Předposlední část se věnuje dosavadním zkušenostem s využíváním čl. 10a Ústavy v parlamentní praxi a zkoumá, zda lze mluvit o jednotné koncepci řízené jasně vymezenými kritérii, nebo spíše o nahodilém přístupu. Jelikož případnější se mi zdá druhá varianta, v závěru navrhuji základní rámec pro to, kdy má být smlouva zařazena do režimu čl. 10a a kdy postačí čl. 49 Ústavy. Podle tohoto rámce jsou posouzeny i bezprostřední budoucí změny primárního práva EU.

## Kompetenční norma v teorii práva

Normy poskytující kompetence hrají v teorii práva velmi důležitou úlohu, zároveň ale není zdaleka jasná ani jejich povaha, ani způsob fun-

gování.<sup>2</sup> Anglický jazyk využívá slov *power* a *competence*. Podle právního výkladového slovníku vyjadřuje *competence* „schopnost oficiálního orgánu něco učinit“,<sup>3</sup> zatímco *power* „právo nebo zmocnění konat či nekonat, schopnost osoby či organizace změnit, činem či vůlí, práva, povinnosti, odpovědnost nebo jiné právní vztahy dané či jiné osobou“.<sup>4</sup> Je otázkou, zda je mezi uvedenými definicemi vůbec nějaký reálný rozdíl, podle některých názorů jde pouze o zvyk, v kontinentální evropské doktríně se užívá pojmu *competence*, ve Spojeném království a USA termínu *power*.<sup>5</sup>

Konceptem kompetenční normy se v průběhu historie zabývali mnozí významní autoři. Hans Kelsen zastával názor, že tyto normy nejsou samostatné, jedná se pouze o odrazy jiných norem chování obsahujících příkaz nebo povolení. Skutečná právní norma musí obsahovat sankci, uplatnitelnou při porušení oněch norem chování. Proti tomuto přístupu se postavil Herbert Lionel Hart, podle kterého nelze normy omezovat pouze na sankce. Právo má i jiné funkce než sankční, jeho cílem je rovněž vést společnost, je třeba rozlišovat mezi normami určujícími povinnosti a těmi něco umožňujícími. Právě ty lze pokládat za kompetenční normy.<sup>6</sup> František Weyr dále rozlišoval, že kompetenci lze přičítat buď normě jako takové (statické pojetí), což vyjadřuje meze platnosti normy, nebo orgánu (dynamické pojetí), čímž se stává součástí pravidel právního řízení.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Za cenné připomínky a podněty děkuji Janu Kyselovi, za veškeré případné chyby a nepřesnosti odpovídám sám. Článek vznikl v rámci Národního plánu výzkumu II (projekt č. 2D06016).

<sup>2</sup> Bulygin, Eugenio. On Norms of Competence. *Law and Philosophy*, 1992, roč. 11, č. 3, s. 201.

<sup>3</sup> „The capacity of an official body to do something.“ *Black's Law Dictionary*. St. Paul: Thomson Reuters, 2004, s. 322; standardní anglický výkladový slovník (Merriam-Webster) termín *competence* v souvislosti s pravomocí vůbec nezná.

<sup>4</sup> „The legal right or authorization to act or not act; a person's or organization's ability to alter, by an act of will, the rights, duties, liabilities, or other legal relations either of that person or of another.“ Tamtéž, s. 1288.

<sup>5</sup> Srv. Lindahl, Lars. *Position and Change: A Study in Law and Logic*. Dordrecht: Reidel, 1977, s. 194, citováno dle Spaak, Torben. Explicating the Concept of Legal Competence. IN: HAGE, Jaap, PFORDTEN, Dietmar (eds). *Concepts in Law*. London: Springer, 2009, s. 67.

<sup>6</sup> K diskuzi, včetně odkazů na původní autory, srv. Conway, Gerard. Conflicts of Competence Norms in EU Law and the Legal Reasoning of the ECJ. *German Law Journal*, 2010, roč. 11, č. 9, s. 974-975.

<sup>7</sup> Weyr, František. *Teorie práva*. Praha: Orbis, 1936, s. 121.

Přes mnohé neshody a rozdílná pojetí lze koncept kompetence vymezit následujícími body: 1) Subjekt těšící se kompetenci má možnost (zmocnění) měnit právní vztahy, 2) subjekt mění právní vztah vydáním právního aktu, 3) držba kompetence je nezbytnou podmínkou platnosti aktu.<sup>8</sup> Poslední prvek má svou relevanci s předchozí diskuzí. Jestliže je vydán akt tam, kde chybí kompetence, je následkem nulita aktu, kompetenční norma a nulita jsou spolu od počátku spjaty. Tím se liší od norem zakazujících určité chování pod hrozbou sankce, neboť zákaz chování může existovat i bez sankce. Pokud by nebyla následkem rušení kompetenční normy nulita aktu, vlastní kompetence by vlastně neexistovala.<sup>9</sup> Chybějící kompetence přitom nemusí být pouze důsledkem chybějícího zmocnění, případně nesprávně vyložených mezi kompetence jednajícím subjektem, ale v konečném důsledku je přímo propojena s legitimitou subjektu, který kompetenci drží.<sup>10</sup>

### Pojem „pravomoc“ v čl. 10a Ústavy ČR

Meziválečná česká literatura pojmy kompetence, pravomoc a příslušnost nepovažovala za problematické, do jisté míry je pojímala jako synonyma.<sup>11</sup> Česká ústavní teorie se v současnosti shoduje na následujícím rozdělení:<sup>12</sup>

**Působnost:** Jde o rámeč úkolů a činností svěřených orgánu právním řádem, vyjádřený obvykle proměnnými předmětu (objekty, vůči nimž působí), obsahu (jaké funkce plní vůči objektům) a rozsahu<sup>13</sup> působnosti. Podle mnoha zdrojů lze pro působnost používat synonymně termín kompetence.

**Pravomoc:** Je dána právními prostředky, určenými k plnění úkolů určitého orgánu v rámci jeho působnosti. Pravomoc charakterizuje, jakým způsobem se orgán projevuje v mezích daných mu právním řádem.

Ve světle uvedeného je nutné posoudit, co vlastně je přeneseno čl. 10a Ústavy. V době přípravy euronovely příslušná smíšená pracovní komise mimo jiné navrhovala například ustanovení o přenesení „působnosti ústavních orgánů“, konečná verze čl. 10a odst. 1 Ústavy však mluví o přenosu „pravomocí“.<sup>14</sup> Podle mého názoru by první zmíněná varianta byla výstižnější, neboť okamžikem vstupu EU se změnil zvláště obsah a rozsah jejich působnosti. Jinými slovy, došlo k posunu ve výčtu úkolů a činností českých orgánů a rovněž okruhu vztahů, na které se uplatňují. Naopak výčet prostředků, které mají ústavní orgány k dispozici (pravomoc), se nemění, pouze se zužuje již zmíněný okruh vztahů, kde se dané pravomoci

vykonávají. S tím, že v čl. 10a Ústavy by bylo přesnější použití termínu působnost, souhlasí i doktrína.<sup>15</sup> Petr Bříza však dodává, že s členstvím v EU může být spojena též změna pravomocí, protože orgán ČR bude sice mít možnost v určité oblasti vést politiku, ale jinými prostředky.<sup>16</sup>

Navzdory výše uvedeným definičním rozdílům nepanuje v právnícké obci ohledně užití pojmů působnost, kompetence a pravomoc shoda. Tak Právní slovník u hesla kompetence obsahuje přímý odkaz na heslo pravomoc<sup>17</sup> a literatura hovoří o tom, že se „běžně zaměňují“.<sup>18</sup> O „nepříliš zřetelném rozlišování pojmů“ hovoří také Jan Kysela, podle kterého ale terminologická neukotvenost v souvislosti s čl. 10a Ústavy nebude v praxi vyvolávat obtíže.<sup>19</sup>

Ať je již pojmosloví jakékoliv, důležitá je obsahová náplň termínu „pravomoc“. Důvodová zpráva k euronovele hovoří o „svrchovaných pravomocích“, což příliš situaci nevyjasňuje. Nečiní tak ani další části důvodové zprávy: Na jednu stranu tvrdí, že jde o přenášení „pravomocí ústavních orgánů“, což by šlo s trochou představitelství kvalifikovat jako změnu úkolů nebo činnosti orgánů definovaných v Ústavě, tedy poměrně úzký okruh záležitostí. Na stranu druhou je uvedeno, že přenos pravomocí na EU se „dotýká každodenního života lidí, modifikuje charakter samotné státní moci i fungování dělby moci uvnitř státu“<sup>20</sup> To naznačuje daleko širší pojetí pojmu pravomoc, neboť běžného

<sup>8</sup> Podrobněji včetně pozic Wesley Hohfeldta, Alfa Rosse a znovu Hanse Kelsena a Herberta L. Harta Spaak 2009, s. 69 – 72.

<sup>9</sup> Opět se jedná o závěry Harta, citováno dle Bulygin 1992, s. 213 – 214.

<sup>10</sup> Obecně k vztahu mezi kompetencí a legitimitou Weatherill, Stephen. *Competence and Legitimacy*. IN: Barnard, Catherine – Odudu, Okeoghene. *The Outer Limit of European Law*. Oxford: Hart, 2009, s. 32 – 33.

<sup>11</sup> Viz Weyr 1936, s. 119, je zajímavé, že tehdejší autoritativní právní slovník neobsahuje vysvětlení ani jednoho z pojmů. *Slovník veřejného práva československého*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000 (5 dílů).

<sup>12</sup> Nejpodrobněji Filip, Jan – Svatoň, Jan – Zimek, Josef. *Základy státovědy*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 40 – 43; podobně Boguszak, Jiří – Čapek, Jiří – Gerloch, Aleš. *Teorie práva*. Praha: ASPI, 2004, s. 40 – 41; Veverka, Vladimír – Boguszak, Jiří – Čapek, Jiří. *Základy teorie práva a právní teorie*. Praha: Codex, 1996, s. 31.

<sup>13</sup> Rozsah působnosti se dělí na linie věcné (okruh vztahů, v němž orgán působí), územní (na jakém prostoru působí), časové a osobní (vůči kterým osobám). K tomu Weyr 1936, s. 121 – 123; Filip a kol. 1999, s. 41 – 42.

<sup>14</sup> Důvodová zpráva ovšem říká, že je třeba „zvážit korektnost používání pojmu působnost nebo pravomocí“. Srv. Sněmovní tisk 884/0. Volební období 1998 – 2002, s. 13.

<sup>15</sup> Například Kysela, Jan. K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. *Právní rozhledy*, 2002, č. 11, s. 529 – 530.

<sup>16</sup> Bříza, Petr. Jaké jsou dopady „Lisabonského nálezu“ (nejen) pro ústavní rovinu vztahu českého a unijního práva? *Soudní rozhledy*, 2009, č. 6, s. 202. Například vláda již nebude regulovat určitou oblast pomocí svých nařízení, ale tyto cíle se může pokusit prosadit prostřednictvím obhajoby svých zájmů v Radě.

<sup>17</sup> Hendrych, Dušan a kol. *Právní slovník*. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 339.

<sup>18</sup> Pavlíček, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. 1. díl: Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998, s. 135.

<sup>19</sup> Kysela 2002, s. 530.

<sup>20</sup> Sněmovní tisk 884/0. III. volební období, s. 10.

života obyvatel ČR se jistě dotkne téměř cokoliv, nejenom ústavně zakotvené záležitosti. Důvodová zpráva uvádí též demonstrativní příklady takových pravomocí, konkrétně jde o „tvorbu práva, vynucování práva, centrální bankovníctví atd.“<sup>21</sup> První dvě položky by nasvědčovaly výkladu, že za přenos svrchovaných pravomocí se považuje situace, kdy mezinárodní organizace může obecně vytvářet a aplikovat právo, jedná se tedy o obecné zmocnění, *carte blanche* svého druhu. Příklad s centrálním bankovníctvím ale naznačuje, že se může jednat také o přenos konkrétní pravomoci (působnosti) určitého orgánu.

Možná z důvodu stručnosti ustanovení čl. 10a Ústavy a nedostatečnosti příslušných doprovodných textů, jakož i judikatury Ústavního soudu a praxe legislativních orgánů ČR (viz dále), se o definici termínu pravomoc pokusily české odborné kruhy. Jeden z nejpřesvědčivějších názorů v tomto směru vyjádřil Jiří Malenovský.<sup>22</sup> Ten se domnívá, že jazykový výklad čl. 10a Ústavy by požadoval jeho použití v případě jakéhokoliv, byť marginálního přenosu pravomocí. Dovojuje však, že je nutné použít další druhy interpretace, sám se přitom na základě parlamentní praxe (srv. ale dále) domnívá, že pod režim čl. 10a Ústavy spadají „pouze ty věcné pravomoci, které jsou *v té či oné míře upraveny v normách ústavního pořádku*“,<sup>23</sup> pravomoci vyjádřené v zákoně je pak možné přenášet „běžnou“ mezinárodní smlouvou s požadavkem prosté většiny v Parlamentu v režimu čl. 49 Ústavy.<sup>24</sup> Pravomoc podle čl. 10a Ústavy tak podle tohoto výkladu obsahuje pouze velmi důležité, v Ústavě zakotvené úkoly a činnost orgánů státní moci.

## Terminologie v právu EU

Termín pravomoc byl samozřejmě hojně spojen rovněž s vývojem integračního procesu. Zřizovací smlouvy ale nikdy neobsahovaly definici, co se vlastně pravomocí myslí, a to ani v obecném smyslu, ani vzhledem k pravomocím EU (Evropských společenství). Smlouvy ostatně až do své poslední novelizace přistupovaly k vymezení pravomocí eufemisticky řečeno velmi lakonicky. Nikde nebylo řečeno, co činí EU, jednotlivé pravomoci byly specifikovány prostřednictvím desítek článků rozestavěných ve Smlouvách (právních základů) a vymezeny činnostmi orgánů EU, potažmo použitou legislativní procedurou. Množství jazykových verzí Smluv, které jsou si co do platnosti rovnocenné (čl. 55 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy, dále jen SEU), na druhou stranu dovoluje provést podrobnější jazykový

výklad. To nás, doufejme, posune dále v pochopení unijní terminologie pravomocí.

V první řadě se o interpretaci pokusíme na základě angličtiny. V původní podobě Římských smluv přijatých v roce 1957 byl termín pravomoc překládán jako *power*, například čl. 4 odst. 1 uváděl „...institutions shall act within the limits of the powers conferred“.<sup>25</sup> Obrat byl převzat v Maastrichtské smlouvě do nového čl. 3b odst. 1 SES, kde se tatáž podmínka vázala ke Společenství. Zároveň ale smlouva zavedla výraz „competence“, ve stejném čl. 3b, ale odst. 2 se píše „In areas which do not fall within its exclusive competence, the Community...“.<sup>26</sup> Nejasnost pojmosloví dokazuje Deklarace o budoucnosti Unie přiložená ke Smlouvě z Nice, která původně v pracovní verzi používala výraz *competencies*, aby ho v konečném znění ve stejné větě změnila na *powers*.<sup>27</sup> Naopak Laeňská deklarace výzvu z předchozího dokumentu opět zvrátila v „competences“,<sup>28</sup> rozšíření výrazu se potvrdilo při následujícím jednání Konventu a jeho výstupech. Z krátkého exkurzu je myslím zřejmé, že oba výrazy byly používány jako synonyma a neměly žádné obsahové nebo právně rozdílné konotace, čímž se naplňuje předpoklad vyjádřený na začátku článku. Na tomto pojetí se shodla rovněž doktrína, podle které je lze používat *promiscue*.<sup>29</sup>

Není zcela jasné, jak se stal výraz *competence* (v anglickém znění) součástí práva EU. Jedno z vysvětlení nabízí Franz Mayer, podle kterého jde o otročský překlad německého termínu *Kompetenz*, což je v německé právní teorii velmi komplexní koncept, ne nutně se překrývající

<sup>21</sup> Tamtéž, s. 9.

<sup>22</sup> Malenovského výklad souhlasně citují dva nejnověji vydané komentáře Ústavy, srv. Molek, Pavel. Komentář k čl. 10a Ústavy. IN: *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 216; Zbiral, Robert. *Komentář k čl. 10a Ústavy*. IN: Klíma, Karel (ed). *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 144.

<sup>23</sup> Kurzíva použita dle původního zdroje.

<sup>24</sup> Malenovský, Jiří. Znovu k navrhované ratifikaci Římského statutu Českou republikou. *Právní rozhledy*, 2007, roč. 15, č. 22, s. 805 – 806.

<sup>25</sup> Anglický překlad původního znění Smlouvy zakládající Evropské hospodářské společenství. Dostupné na [www.ena.lu](http://www.ena.lu).

<sup>26</sup> Srv. Treaty establishing the European Community. OJ C 224 z 31. srpna 1992.

<sup>27</sup> Srv. Treaty of Nice, provisional text approved by the Intergovernmental Conference on institutional reform. SN 533/1/00 REV 1 z 22. prosince 2000 („how to establish and monitor a more precise delimitation of competencies“ vs čl. 5 Declaration no. 23 on the future of the Union. OJ C 80 z 10. března 2001 („how to establish and monitor a more precise delimitation of powers“); celou komplikovanou situaci potvrzuje, že v prvním případě užitý tvar množného čísla je odlišný od standardního *competences*.

<sup>28</sup> Presidency Conclusions, European Council Meeting in Laeken. SN 300/1/01 REV 1 z 15. prosince 2001, s. 21.

<sup>29</sup> Stejný závěr například De Búrca, Gráinne – De Witte, Bruno. The Delimitation of Powers Between the EU and its Member States. IN: Arnall, Anthony – Wincott, Daniel (eds). *Accountability and Legitimacy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2002, s. 202; Bogdandy, Armin von – Bast, Jürgen. The Federal Order of Competences. IN: Bogdandy, Armin von – Bast, Jürgen (eds). *Principles of European Constitutional Law*. Oxford: Hart, 2009, s. 278.

s pravomocí.<sup>30</sup> Lakoničtější názor tvrdí, že competence je to samé jako power, ovšem v „eurohantýrce“.<sup>31</sup> Nejpravděpodobnějším důvodem však bude prostý terminologický zmatek spojující kontinentální a anglosaské pojetí termínů (viz výše), rozhodujícím prvkem například mohlo být, kdo zrovna měl největší vliv na edici daného ustanovení Smluv.

Text Smlouvy o ústavě pro Evropu, stejně jako zřizovací smlouvy ve znění Lisabonské smlouvy, však překvapivě terminologicky přesně rozlišují mezi oběma slovy. Zatímco výraz competences je užíván v souvislosti s okruhem pravomocí náležejícím EU,<sup>32</sup> powers se objevuje v souvislosti s pravomocemi jednotlivých institucí EU.<sup>33</sup> Podobně k věci přistupují ostatní jazyky. Ačkoliv dříve se v nich vyskytovalo ve smlouvách více slov pro pravomoci bez hlubší logiky, v Lisabonské smlouvě je založena nová systematika. Francouzština rozlišuje mezi „compétences“ (vertikální) a „attributions“ (horizontální),<sup>34</sup> což je poněkud zvláštní, protože podle teorie byl v druhém případě upřednostňován termín „pouvoirs“.<sup>35</sup> Německá verze zřizovacích smluv používá výrazy „Zuständigkeiten“ (vertikální) a „Befugnisse“ (horizontální). Stojí za poznamenání, že smlouvy v němčině vůbec neobsahují zmíněný termín Kompetenz.<sup>36</sup> Polština vnímá hranici mezi „kompetencje“ (vertikální) a „uprawnienie“ (horizontální).

Učinit zobecnění z předchozích řádků není jednoduché. Nemá příliš smysl se přit o zdroj pojmů nebo vhodnost jejich použití, podle všeho se Lisabonská smlouva snaží především o logické rozlišování mezi dvěma rozdílnými skutečnostmi, které jsou jazykově odlišně popsány.<sup>37</sup> Competences (Zuständigkeiten) nabyly významu toho, co může EU činit v „mezích“ (.) svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách“ (čl. 5 odst. 2 SEU). Slovo power zůstává vyhrazeno pro prostředky, kterými instituce EU naplňují kompetence.<sup>38</sup> Existuje tak něco na způsob testu: pouze jestliže má EU competence, je oprávněna užít power. Rozměr competence je tak veskrze normativní, odkazuje na důvody a zároveň limity výkonu powers jako schopnosti subjektu (EU) realizovat svou politiku a zájmy.<sup>39</sup>

## Terminologie čl. 10a Ústavy versus pojmosloví zřizovacích smluv

Přenos kompetencí/působnosti/pravomoci mezi ČR a EU je zrcadlovým procesem, ovlivňujícím obě strany. Je logické, že pokud se rozšiřuje například unijní působnost o další oblasti, zužuje se působnost orgánů ČR, totéž lze říci

i o pravomocích.<sup>40</sup> Ústava ČR užívá v čl. 10a termínu pravomoc. Jak však bylo v předchozí kapitole uvedeno, Lisabonská smlouva nově rozlišuje mezi horizontálními (powers) a vertikálními (competences) pravomocemi. Bohužel, oficiální česká verze textu Lisabonské smlouvy je v tomto ohledu výjimečná, protože v obou případech používá shodný termín pravomoc. Přitom je zřejmé, že mohl být následován příklad jiných jazykových verzí a využít rozdíl mezi pojmy působnost/kompetence a pravomoc. Nešlo by přitom jen o „umělé“ jazykové vymezení, prostým srovnáním s definicemi uznávanými českou ústavněprávní doktrínou poznáme, že pojem competence/Zuständigkeit se víceméně překrývá s působností/kompetencí a power/Befugnis s pravomocí.

Klíčová je otázka, zda obsah pojmu pravomoc obsažený v české ústavě je shodný s terminologií pravomocí, jak je chápe Lisabonská smlouva. Už bylo uvedeno, že většina impulsů ke změnám bude přicházet z EU, v tomto ohledu přitom zřizovací smlouvy umožňují měnit poměry jak ve vertikálním rozdělení pravomocí (působnosti), tak v horizontálním směru. Prostou výčtovou metodou si lze představit následující možnosti uspořádání: 1) Obsah pojmu pravomoc dle čl. 10a Ústavy zahrnuje všechna užití slova pravomoc v českém znění Lisabonské smlouvy (horizontální a vertikální), 2) obsah pojmu pravomoc dle čl. 10a Ústavy zahrnuje pouze vertikální rozměr pravomocí (competences), nikoliv horizontální změnu v rozdělení

<sup>30</sup> Více k termínu včetně odkazů na relevantní literaturu Mayer, Franz. The Debate on European Powers and Competencies: Seeing Trees but not the Forest? *WHI Paper*, 2003, č. 18, s. 3–4.

<sup>31</sup> Snoring while a superstate emerges? *The Economist*, 8. května 2003. Dostupné na <http://www.economist.com/node/1763738>.

<sup>32</sup> Ve smyslu vertikálního dělení mezi EU a členské státy, srv. čl. 1, 4 odst. 1, čl. 5 SEU; čl. 2 – 6 SFEU atd.

<sup>33</sup> Ve smyslu horizontálního dělení moci, srv. čl. 13 odst. 2, čl. 15 odst. 6, čl. 38, čl. 40 SEU; čl. 226, čl. 290 SFEU atd.

<sup>34</sup> Jazykové výrazy převzaté z příslušných konsolidovaných verzí zřizovacích smluv ve znění Lisabonské smlouvy publikovaných v OJ C 83 z 30. března 2010.

<sup>35</sup> De Búrca a de Witte 2002, s. 202 citují jako příklad název knihy Vlada Constantinesca. *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes*. Paris: LGDJ, 1974.

<sup>36</sup> Zde se jedná o podobnou situaci jako ve francouzštině, neboť zjevně nepanuje shoda ani v německém prostředí. Hans Kelsen totiž tvrdil, že Zuständigkeiten je synonymum pro Kompetenz, pro výraz Befugnisse ve smyslu Lisabonské smlouvy doporučil termín Rechtsmacht, viz Kelsen, Hans. *Reine Rechtslehre*. Wien: Springer, 1960, s. 150, citováno dle Bulygin 1992, s. 202.

<sup>37</sup> V tomto směru jde vlastně o umělé novotvary, které nemusí mít žádný vztah k tradičnímu používání daného slova v právní teorii dané země.

<sup>38</sup> Samozřejmě že i instituce nemají definované pouze své powers, ale jednají v rámci své působnosti (srv. čl. 13 odst. 2 SEU).

<sup>39</sup> K normativnímu rozměru „kompetence“ Benz, Arthur – Zimmer, Christina. The EU's Competences: The Vertical Perspective on the Multilevel System. *Living Reviews in European Governance*, 2010, roč. 5, č. 1, s. 5; prvek limitace je vlastní i již diskutovanému konceptu Kompetenz v německé teorii, viz MAYER 2003, s. 4.

<sup>40</sup> Toto směřování (od ČR k EU) je v praxi převažující, logika ale samozřejmě platí rovněž obráceně, viz Prohlášení č. 18 přiložené k Lisabonské smlouvě.

1 pravomocí orgánů EU (powers), 3) obsah pojmu  
2 pravomoc dle čl. 10a Ústavy je zcela nezávislý  
3 na pojmosloví Lisabonské smlouvy.

4 Místem, ve kterém se otázka ohledně propo-  
5 jení české a unijní úpravy stává akutní, je režim  
6 zjednodušeného postupu přijímání změn zřizo-  
7 vacích smluv (tzv. passerelly), zakotvenému  
8 v čl. 48 odst. 6 a 7 SEU. Zároveň nám může po-  
9 sloužit jako Occamova břitva svého druhu, na  
10 které s pomocí argumentů dalších subjektů  
11 zůžím a zpřesním dosavadní velmi různorodé  
12 pohledy.

13 – Podle odst. 6 postačí pro změnu části třetí  
14 SFEU (vnitřní politiky a činnosti EU) jedno-  
15 myslné rozhodnutí Evropské rady, nutné je  
16 následné schválení změn členskými státy dle  
17 jejich ústavních předpisů. Rozhodnutí však  
18 nesmí rozšířit pravomoci EU.

19 – Podle odst. 7 je možné jednomyslným roz-  
20 hodnutím Evropské rady se souhlasem Ev-  
21 ropského parlamentu přejít u právních  
22 základů předpokládajících jednomyslnost  
23 k hlasování kvalifikovanou většinou, za téže  
24 podmínky je možné změnit zvláštní legisla-  
25 tivní postup na řádný. V obou případech žád-  
26 ný z národních parlamentů s takovým  
27 rozhodnutím nesmí vyslovit nesouhlas.

28 Optikou Lisabonské smlouvy dochází u obou  
29 odstavců pouze ke změně horizontálních pravo-  
30 mocí orgánů EU (powers), pravomoci EU (com-  
31 petences) nejsou dotčeny. U odst. 6 to vylučuje  
32 smlouva přímo,<sup>41</sup> u odst. 7 to plyne z logiky vě-  
33 ci, mění se buď způsob rozhodování Rady, nebo  
34 míra zapojení Evropského parlamentu, což sa-  
35 mo o sobě nemůže ovlivnit vertikální rozdělení  
36 pravomocí mezi EU a členské státy.

37 Jestliže by platil výklad uvedený výše pod  
38 bodem 2), znamenalo by to, že ani v jednom pří-  
39 padě režim zjednodušeného postupu přijímání  
40 změn Smluv nespadá pod pojem pravomoc vy-  
41 mezený v čl. 10a Ústavy. Na hrozbu upozornil  
42 ve svém návrhu na posouzení souladu Lisabon-  
43 ské smlouvy s ústavním pořádkem Senát, pod-  
44 le kterého „pojem pravomoci, s nímž pracuje čl.  
45 10a Ústavy ČR, však nemá pouze materiální  
46 rozměr překrývající se s vymezením oblasti pů-  
47 sobnosti, ale také rozměr institucionální, vztah-  
48ující se ke způsobu rozhodování“ a tvrdí, že  
49 ztráta práva veta je přenosem pravomocí dle  
50 čl. 10a Ústavy.<sup>42</sup> Senát se tak hlásí k pojetí ozna-  
51 čenému číslem 3), v praxi ve vztahu k EU ale  
52 nabývajícímu obsahu čísla 1).

53 Ústavní soud se k argumentaci Senátu vyjád-  
54 řil v nálezu Lisabon I.:

55 K čl. 48 odst. 6 SEU: „(...) Odstavec šestý třetí  
56 pododstavec napadeného článku vylučuje změn-  
57 ny v rámci tohoto režimu, které by se dotýkaly  
58 pravomocí Unie; tím je výslovně eliminována

jakákoli pochybnost ve vztahu k čl. 10a Ústavy  
České republiky. (...) Klíčové z ústavněprávního  
hlediska – jak je zmíněno – však je, že podle do-  
slovného znění zkoumaného článku nelze na  
Unii žádné další pravomoci přenášet.“

K čl. 48 odst. 7 SEU: „(...) Pokud jde o tento  
odstavec, o změnách rozšiřujících unijní pravo-  
moci nelze pojmově ani uvažovat, neboť ten se  
týká – jak je zjevné – jen hlasování. (...)“<sup>43</sup>

Uvedený přístup Ústavního soudu se setkal  
s kritikou odborné obce, konkrétně se jím po-  
drobně v souvislosti s pojmem pravomoci zabý-  
val Petr Bříza.<sup>44</sup> Podle něj mohl soud k závěru  
dojít pouze dvěma cestami. Prvně tak, že pojem  
pravomoci v čl. 10a Ústavy má takový význam,  
jaký mu dává mezinárodní smlouva, za druhé  
že se termín pravomoci v Lisabonské smlouvě  
shoduje s tím, který předvídá čl. 10a Ústavy.  
První myšlenku pokládá za absurdní, druhou  
odmítá také, neboť ústavodárce při přijímání  
euronovely jistě nemohl definovat termíny se  
znalostí budoucí podoby zřizovacích smluv. Ar-  
gumentaci Ústavního soudu tak Bříza pokládá  
za nepochopitelnou a obviňuje jej ze snahy  
„ušetřit si práci“.<sup>45</sup>

Souhlasím s Břízou, že soud postupovat znač-  
ně zkratkovitě a nedostatečně odůvodnil svá  
tvrzení, to ale neznamená, že by nebyla řízena  
jistou logikou. Soudci se totiž, aniž by to výslov-  
ně uvedli, přihlásili k pojetí pod bodem 2). Pod-  
le nich se čl. 10a Ústavy týká pouze změn ve  
vertikálním rozdělení pravomocí mezi ČR a me-  
zinárodní organizací.<sup>46</sup> Je pravdou, že se v daném  
případě uspokojili se „slibem“ ve Smlouvách,  
že předmětnými ustanoveními nebudou dotče-  
ny vertikální pravomoci (kompetence) EU, tím  
pádem ani ČR. To lze ale stěží pokládat za pří-  
mé převzetí terminologie Smluv. Chybou soudu  
ovšem bylo nepoukázání na dvojí obsahový vý-  
znam českého pojmu pravomoc v Lisabonské  
smlouvě, neboť v daném duchu by se možná  
změny při užití čl. 48 odst. 6 SEU nedotýkaly  
„pravomocí Unie“<sup>47</sup> ve vertikálním směru, ale  
dotčeny by byly horizontální pravomoci EU.

Postoj Ústavního soudu, omezující pravomoc  
dle čl. 10a Ústavy pouze na vertikální rozdělení  
pravomocí (kompetence, působnost) a de facto  
uznávající (byť nepřesně) pojetí Lisabonské

<sup>41</sup> Zde je možné si teoreticky představit změnu, která by neovlivňovala ani powers, je však poté nutno se ptát, k čemu by taková změna textu Smluv vůbec reálně sloužila.

<sup>42</sup> Příloha usnesení Senátu č. 379 ze dne 24. dubna 2008, s. 2.

<sup>43</sup> Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. listopadu 2008, body 160–161.

<sup>44</sup> Bříza 2009, s. 202–203.

<sup>45</sup> Tamtéž, s. 203.

<sup>46</sup> Stejně si názor Ústavního soudu zřejmě vykládá Jan Kysela, viz Kysela, Jan. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy po „lisabonském nálezu“ Ústavního soudu. In: Gerloch, Aleš – Wintř, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 52.

<sup>47</sup> Bod 160 nálezu Pl. ÚS 19/08.

smlouvy, lze pokládat za velmi prointegračně přívětivý. Bříza znovu namítá, že je „obtížně akceptovatelný“, zvláště u ztráty veta české vlády při přechodu od jednomyslnosti ke kvalifikované většině postupem dle čl. 46 odst. 7 SEU. Vychází přitom z širokého pojetí pojmu pravomoc v čl. 10a Ústavy, podle něj se nedotýká jen oblasti vztahů (tj. působnosti dle české ústavní doktríny), ale i prostředků výkonu státní moci (tj. pravomoci), při tomto pohledu vzdání se veta mění „způsoby a oblasti výkonu svrchované státní moci“.<sup>48</sup>

Za povšimnutí v tomto směru stojí také pohled české vlády, obsažený ve vyjádření poskytnutém Ústavnímu soudu v řízení o ústavnosti Lisabonské smlouvy.<sup>49</sup> Na rozdíl od soudu se vláda totiž domnívala, že změna dle čl. 48 odst. 6 SEU by podléhala čl. 10a Ústavy, jestliže „by na jejím základě docházelo k přenosu dalších pravomocí orgánů ČR na EU“.<sup>50</sup> Zde tedy vláda odmítla „nápovědu“ Lisabonské smlouvy a připustila, že horizontální změna pravomocí EU (powers) může zasáhnout čl. 10a Ústavy, bohužel už ale neřekla, kdo a jak rozhodne, jestli k takovému přenosu došlo. U čl. 48 odst. 7 SEU naopak vláda obrací a pohled Lisabonské smlouvy přijímá; přiznává sice, že při aplikaci procedury „dochází (k) nepřímé změně Smluv“, tvrdí však zároveň, že uspokojení požadavků čl. 10a Ústavy je možné zhojit ratifikací Lisabonské smlouvy také pro budoucí modifikace a že postačí pojistné mechanismy obsažené v čl. 48 odst. 7 SEU.<sup>51</sup> Odlišný postoj vlády mohl být založen na míře „blanketnosti“ obou ustanovení, která je v druhém případě zdánlivě nižší, neboť se jedná o přesně stanovený mechanismus. V praxi se ale změna hlasování může týkat široké škály záležitostí a je tak podobně neupřesněná. Nemůžeme se zbavit dojmu, že pocitovaný „zásadní rozdíl“,<sup>52</sup> mezi oběma způsoby zjednodušené revize smluv vychází zejména z podmínky následného schválení změn dle ústavních předpisů členských zemí u čl. 48 odst. 6 SEU, v konečném důsledku tak je opět více založen na unijním právu než na české ústavě, i tak ale poněkud bez pochopení nuancí pojmu pravomoc v Lisabonské smlouvě.

Na druhou stranu ani pozice Ústavního soudu ČR není neodůvodnitelná. Někteří odborníci pokládají rozlišování mezi zasažením vertikálních pravomocí EU a členských států a horizontálních pravomocemi institucí, které zůstává záležitostí EU, za velmi užitečné a mělo by podle nich být zohledněno též v ústavní rovině v členských zemích. Například názor, pokládající ztrátu práva veta při přechodu na většinové hlasování za změnu výkonu pravomocí členského státu (viz výše), podle nich „směšuje členské státy s Radou a je přehnaně

optimistický k roli Rady jako strážce rozdělení pravomocí (kompetencí).“<sup>53</sup> Prakticky stejným směrem se ubírá teorie, která obsah zřizovacích smluv rozděluje na normy vyšší a nižší právní síly. Zatímco ty druhé je možné měnit pomocí zjednodušených procedur (tzv. formální deklasifikace), ty první jsou „ústavní povahy“ a právo je měnit mají pouze členské státy standardní cestou mezinárodních smluv. Není pochyb o tom, že vertikální rozdělení pravomocí mezi EU a jejími členy patří k onomu ústavnímu jádru Smluv.<sup>54</sup> Výslovně se na Pfersmanna odvolává Zdeněk Kühn,<sup>55</sup> pro něhož to je podle všeho silný argument přisvědčující stanovisku Ústavního soudu.

### Pravomoc dle čl. 10a Ústavy: dosavadní praxe orgánů ČR

Lisabonská smlouva platí příliš krátkou dobu na to, aby v praxi již došlo k využití zjednodušeného postupu pro revizi smluv a tudíž nutnosti klasifikace schválení daného rozhodnutí na národní úrovni (srv. ale dále a závěr). Musíme se proto spokojit s dosavadními zkušenostmi se schvalováním mezinárodních smluv, ve kterých čl. 10a Ústavy figuroval, případně mohl figurovat. I z nich lze ledacos vyčíst, zejména z tzv. „hraničních“ případů.

V této souvislosti je vhodné zmínit v první řadě případ, ve kterém nešlo o mezinárodní smlouvu, ale o smlouvu velmi podobnou shora diskutované přechodné klauzuli v čl. 48 odst. 7 SEU. Amsterdamská smlouva obsahovala ustanovení umožňující Radě jednomyslně přijmout rozhodnutí, podle kterého v jí zvolených právních základech politiky spravedlnosti a vnitřních věcí (hlavě IV SES) by bylo možné přejít od konzultační procedury a jednomyslnosti ke spolurozhodování, tedy i kvalifikované většině (srv. čl. 67 odst. 2 SES). Rada takové rozhodnutí skutečně v roce 2004 přijala.<sup>56</sup> Jednoznačně tedy

<sup>48</sup> Bříza 2009, s. 203.

<sup>49</sup> Příloha usnesení vlády č. 804 z 26. června 2008.

<sup>50</sup> Tamtéž, bod 29.

<sup>51</sup> Tamtéž, body 32–33.

<sup>52</sup> Tamtéž, bod 29.

<sup>53</sup> Bogdandy a Bast 2009, s. 284; míru rovnováhy teze ovlivňuje schopnost národních parlamentů ovlivnit chování exekutivy v Radě, ta se stát od státu liší, ovšem podle dosavadních zkušeností ji nelze přeceňovat.

<sup>54</sup> Více k teorii a vysvětlení rozdílů ústavních pravomocí členských států a deklasifikačních pravomocí orgánů EU a členských států Pfersmann, Otto. The new revision of the old constitution. *International Journal of Constitutional Law*, 2005, roč. 3, č. 2–3, s. 386–397.

<sup>55</sup> Kühn, Zdeněk. *Kauza Lisabonské smlouvy III. Pravomoci EU. Jiné právo*, 16. prosince 2008. Dostupné na <http://jinepravo.blogspot.com/2008/12/kauca-lisabonsk-smlouvy-iii-pravomoci.html>.

<sup>56</sup> Rozhodnutí Rady 2004/927, podle něhož se na určité oblasti obsažené v hlavě IV třetí části Smlouvy o založení Evropského společenství použije postup podle článku 251 uvedené smlouvy. Úř. věst. L 396, 31. prosince 2004, s. 45–46.

1 došlo ke změně horizontálních pravomocí v EU  
2 a ČR byla dotčena ztrátou práva veta, navíc ve  
3 velmi důležitých záležitostech dotýkajících se  
4 jádra suverenity státu. Přesto se podle všeho  
5 Parlament k návrhu rozhodnutí vůbec nevyjad-  
6 řoval, o aplikaci čl. 10a (ani čl. 49) Ústavy neby-  
7 lo řeči. S ohledem na diskuzi výše tak byla  
8 v uvedené věci spíše podpořena teze české vlá-  
9 dy a Ústavního soudu než názor Petra Břízy. Na  
10 druhou stranu je otázkou, nakolik lze přenášet  
11 praxi z předchozího znění smluv na Lisabon-  
12 skou smlouvu, přeci jen znění čl. 48 odst. 7 SEU  
13 nově přímo hovoří o určitém zapojení národ-  
14 ních parlamentů („nevysloví nesouhlas“).

15 Dále již budou analyzovány pouze situace, ve  
16 kterých o použití čl. 10a Ústavy bylo uvažová-  
17 no. V první skupině se nacházejí případy, kde  
18 o zařazení nebylo pochyb, neboť zaprvé dochá-  
19 zelo k přenášení z Ústavy vycházejících pravo-  
20 mocí orgánů státní moci, zadruhé se předmětné  
21 smlouvy dotýkaly změn ve vertikálním rozdě-  
22 lení moci mezi členskými státy a EU. Jedná se  
23 v prvé řadě o samotnou přístupovou smlou-  
24 vu,<sup>57</sup> ve stejné rovině se uvažovalo o schvalová-  
25 ní Smlouvy o ústavě pro Evropu<sup>58</sup> a režim čl.  
26 10a Ústavy byl uplatněn i u jejího nástupce – Li-  
27 sabonské smlouvy.<sup>59</sup> Další použití čl. 10a Ústa-  
28 vy nastalo při schvalování přístupové smlouvy  
29 s Rumunskem a Bulharskem. Ačkoli opět šlo  
30 o změnu primárního práva EU, klasifikace zde  
31 není natolik jasná jako v předchozích přípa-  
32 dech. Přistoupením se mění především územní  
33 působnost unijního práva, jsou zasaženy hori-  
34 zontální pravomoci institucí EU,<sup>60</sup> u dané  
35 smlouvy ovšem došlo též k přenesení nových  
36 obsahových pravomocí na EU, byť v minimál-  
37 ním rozsahu.<sup>61</sup> Předkládací zpráva zdůvodňuje  
38 podřazení smlouvy pod čl. 10a Ústavy právě  
39 dopadem institucionálních změn na ČR a pře-  
40 nosem nových pravomocí, byť ty zjevně nejsou  
41 ústavně zakotvené. Naopak realita toho, že  
42 (pravda, již přenesené) pravomoci budou nyní  
43 vykonávány v územně, hospodářsky i sociálně  
44 zcela jiné organizaci, zmiňována není.<sup>62</sup>

45 Štěpán Hůlka a Jan Kysela ve svém článku  
46 zmiňují Evropskou dohodu o mezinárodní pře-  
47 pravě nebezpečných věcí po vnitrozemských  
48 vodních cestách (ADN).<sup>63</sup> Podle této smlouvy  
49 musí její strany řešit případné spory s ní spoje-  
50 né, stejně jako změny smlouvy, prostřednictvím  
51 Administrativního výboru, v němž může být  
52 stát přehlasován.<sup>64</sup> Podle Hůlky s Kyselou to lze  
53 jazykovým výkladem kvalifikovat jako přenos  
54 pravomocí na mezinárodní instituci,<sup>65</sup> přesto  
55 v Parlamentu schválení smlouvy probíhalo  
56 v běžném režimu článku 49 Ústavy.<sup>66</sup> Jiří Male-  
57 novský právě tohoto příkladu využil k rozvinutí  
58 teorie již diskutované výše, podle níž pravomo-

ci zakotvené v běžných zákonech vystačí s pro-  
stou většinou v Parlamentu a schvalování dle  
čl. 49 Úst.<sup>67</sup>

Domníváme se, že lze nalézt příklady, které  
předchozí závěr potvrzují. Na myslí jmenovitě  
máme přistoupení ČR k Úmluvě o Evropském  
policejním úřadu (Europolu). Jednalo se o me-  
zinárodní úmluvu uzavřenou mezi členy EU,  
ale zcela mimo rámec unijního práva. Hlavním  
cílem organizace bylo přispívat k větší efektivitě  
činnosti policejních složek členských států  
v boji proti všem druhům závažné kriminality  
a terorismu.<sup>68</sup> Ačkoliv činnost Europolu spočí-  
vala v sběru a shromažďování informací, do-  
mníváme se, že povinnost jejich poskytování  
a sdílení už pokrývá význam pojmu „přenos  
pravomocí na mezinárodní instituci“. Opět se  
ale nejedná o ústavně vymezenou pravomoc or-  
gánů státní moci ČR, v Parlamentu byl bez ja-  
kýchkoliv námitek aplikován schvalovací režim  
čl. 49 Ústavy.<sup>69</sup>

Čl. 10a Ústavy byl naopak uplatněn při  
schvalování Římského statutu Mezinárodního  
trestního soudu. Ten byl podepsán ČR v roce  
1999; jelikož se mělo za to, že některé části Sta-  
tutu jsou v rozporu s Ústavou, vláda navrhla  
nejprve změnit (doplnit) Ústavu, tato snaha by-  
la v roce 2000 Sněmovnou zamítnuta.<sup>70</sup> Když  
vláda následně předkládala euronovelu Ústavy,  
výslovně v důvodové zprávě uvedla, že nový  
čl. 10a Ústavy může být spojen nejenom s ev-  
ropskou integrací, ale také vstupem do meziná-  
rodních institucí zakládajících „společnou  
trestní jurisdikci(i)“. <sup>71</sup> Přes tento vývoj se vláda  
zhruba v tomtéž období rozhodla znovu před-  
ložit Parlamentu návrh na změnu Ústavy z dů-  
vodu odstranění pocítované nekompatibility

57 Sněmovní tisk 50. IV. volební období.

58 Byť zde probíhaly diskuze o jiných alternativách, ty byly přesvědčivě vyvráceny, srv. Malenovský, Jiří. K řízení o ratifikaci smlouvy o ústavě pro Evropu: na okraj uvažovaného ústavního zákona o ratifikaci. *Právní rozhledy*, 2005, roč. 14, č. 4, s. 347–350.

59 Sněmovní tisk 407. IV. volební období.

60 Například se přepočítávají hlasy v Radě při hlasování kvalifikovanou většinou nebo se mění počet poslanců Evropského parlamentu.

61 Šlo o dvě nové pravomoci, viz Sněmovní tisk 1019. IV. volební období.

62 Tamtéž.

63 Hůlka, Štěpán – Kysela, Jan. Mezinárodní smlouvy – jejich klasifikace, sjednávání, ratifikace a právní účinky. *Právní rozhledy*, 2005, roč. 13, č. 6, s. 198 – 199.

64 Viz čl. 17, 19 a 20 Dohody ADN. Text dostupný na [http://www.mdcz.cz/cs/Vodni\\_doprava/Preprava\\_nebezpecnych\\_veci/Pr\\_eprava\\_nebezpecnych\\_veci.htm](http://www.mdcz.cz/cs/Vodni_doprava/Preprava_nebezpecnych_veci/Pr_eprava_nebezpecnych_veci.htm) (navštíveno 17. listopadu 2010).

65 Hůlka a Kysela 2005, s. 199; autoři citují také projednávání v Rakousku, přiznávající přenos pravomocí.

66 Sněmovní tisk č. 327. III. volební období.

67 Malenovský 2007, s. 805–806.

68 K roli Europolu v době schvalování úmluvy českým parlamentem Pikna, Bohumil. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce)*. Praha: Linde, 2003, s. 225 – 244.

69 Sněmovní tisk č. 511. I. volební období.

70 Sněmovní tisk č. 541. III. volební období.

71 Sněmovní tisk 884. III. volební období, s. 10.

Statutu s ústavním pořádkem.<sup>72</sup> Poslanecká sněmovna návrh vrátila v říjnu 2001 vládě k přepracování.<sup>73</sup> Tím byla na dlouhou dobu snaha o ratifikaci Statutu přerušena.

Předchozí pokusy vlády o změnu Ústavy i zmínění Statutu v euronovele naznačují, že vláda počítala se zasažením ústavně zakotvených pravomocí orgánů ČR podmiňujících aplikaci čl. 10a Ústavy.<sup>74</sup> V roce 2007 vláda znovu předložila Parlamentu návrh na souhlas s ratifikací Římského statutu, v předkládací zprávě bylo podrobně vysvětleno, proč musí být aplikován režim čl. 10a Ústavy.<sup>75</sup> Krátce řečeno, vláda akceptovala, že přenosem jsou zasaženy ústavní pravomoci, ale souhlasem s ratifikací dle čl. 10a Ústavy se podle ní postaví Statut na roveň ústavnímu pořádku, vůči kterému bude mít postavení *lex specialis*.<sup>76</sup> Řešení se setkalo s kritikou Kanceláře prezidenta republiky. Poukazovala především na postoj Ústavního soudu, který podle ní konstrukci doktríny o rovnocenném postavení mezinárodních smluv schválených dle čl. 10a Ústavy s ústavním pořádkem v nález Lisabon I odmítl.<sup>77</sup> Není teď rozhodné, zda lze poznatky z Lisabonu I aplikovat i na Římský statut, klíčovým se pro naši analýzu jeví, že Kancelář prezidenta nepovažovala Statut za smlouvu, která by přenášela ústavně zaručené pravomoci, a proto doporučovala pro souhlas s ratifikací proceduru čl. 49 Ústavy.<sup>78</sup>

V druhé polovině roku 2010 se v Parlamentu znovu objevila smlouva, u které vláda rozhodla o zařazení pod proceduru čl. 10a Ústavy. Šlo o souhlas s Protokolem měnícím určitá ustanovení Protokolu o přechodných ustanoveních připojeným k Lisabonské smlouvě (tzv. Protokol č. 36). O co stručně jde: Lisabonské smlouva nevstoupila v platnost před volbami do Evropského parlamentu v červnu 2009, což znamenalo, že volby proběhly podle stavu předvídaného Smlouvou z Nice. Od prosince 2009 pak ale následně reálný počet poslanců nesouhlasil s dělbou mandátů předvídaných Lisabonskou smlouvou. Jelikož nešlo využít diskutovaný zjednodušený postup pro revizi (a contrario čl. 48 odst. 6 SEU), byla svolána mezivládní konference, která během jednoho dne schválila novou Lisabonskou smlouvu, mírně po přechodné období do voleb 2014 navyšující pro určité země počet europoslanců.<sup>79</sup> Z obsahu Protokolu je naprosto zřejmé, že se týká pouze marginální změny složení jedné unijní instituce, lze s úspěchem pochybovat, zda jej vůbec lze kvalifikovat jako posun v horizontálních pravomocích EU, neboť se jím nijak nemění institucionální rovnováha ani prostředky výkonu pravomocí.

Protokol musí schválit všechny členské země v souladu se svými ústavními předpisy. Česká

vláda se, jak již bylo uvedeno, přiklonila k užití čl. 10a Ústavy. V předkládací zprávě přiznává, že Protokolem „nedochází k přenosu nových pravomocí z orgánů České republiky na orgány Evropské unie, mění se jím mezinárodní smlouva, kterou byly některé pravomoci orgánů České republiky na Evropskou unii přeneseny a která proto byla Českou republikou ratifikována jako smlouva podle čl. 10a Ústavy“. Změny obsažené v Protokolu „lze považovat za změnu způsobu výkonu pravomocí přenesených na Evropskou unii.“<sup>80</sup> Režim schvalování Protokolu byl bez protestů akceptován v obou komorách Parlamentu, které vyslovily souhlas potřebnými většinami.<sup>81</sup>

Propojení Protokolu s čl. 10a Ústavy je pro mě nepřilíš pochopitelné.<sup>82</sup> Vláda mluví o změně způsobu výkonu přenesených pravomocí, čímž

<sup>72</sup> Důvody nekompatibility srv. Sněmovní tisk 1078. III. volební období. Současně s návrhem byl předložen návrh k vyslovení souhlasu se Statutem, viz Sněmovní tisk 1112. III. volební období.

<sup>73</sup> Usnesení Poslanecké sněmovny č. 1816. 30. října 2001 (III. volební období); vláda následně vzala zpět i návrh na souhlas se Statutem.

<sup>74</sup> S tím v české odborné obci souhlasil Jiří Malenovský, jenž zároveň vyslovil názor, že schválením smlouvy dle čl. 10a Ústavy by se zhojil případný rozpor Statutu s Ústavou (Malenovský 2007, s. 806–808). Opačný postoj obhajoval Jan Kratochvíl, podle kterého není zásadní rozpor mezi závazky danými Statutem a Ústavou, proto by postačovalo schválení Statutu dle čl. 49 Ústavy (Kratochvíl, Jan. Římský statut Mezinárodního trestního soudu není v rozporu s ústavou. *Právní rozhledy*, 2007, roč. 15, č. 15, s. 537–543). Bez ohledu na rozpor v klasifikaci je zřejmé, že také Kratochvíl přijímá tezi o úzkém vymezení pojmu pravomoc v čl. 10a Ústavy opadající pouze za ústavně definované pravomoci státních orgánů.

<sup>75</sup> Srv. Předkládací zpráva ke Sněmovnímu tisku č. 423. 5 volební období, s. 11–4.

<sup>76</sup> Tamtéž, s. 11–12; obecně rovnocennost smluv dle čl. 10a Ústavy s ústavním pořádkem byla doktrínou vyslovena již v roce 2002 a hlásí se k ní řada významných českých autorů, viz Kysela 2009, s. 54.

<sup>77</sup> Podrobněji *Stanovisko Odboru legislativy a práva KPR k ratifikaci Římského statutu Mezinárodního trestního soudu*. 8. července 2009. Dostupné na <http://www.hrad.cz/cs/promedia/informace-soudnim-sporum/5.shtml>; kritika pozice Ústavního soudu ve věci Lisabon I viz příspěvky Jana Kysely, Jana Kněžínka a Richarda Krále v Gerloch a Wintr (eds) 2009, určitou kompromisní cestu se snaží nalézt WINTR, Jan. První rozhodnutí Ústavního soudu o ústavnosti mezinárodní smlouvy. *Jurisprudence*, 2009, roč. 18, č. 1, s. 27–30.

<sup>78</sup> Tamtéž. Prezident po delší době Statut přes své námítky ratifikoval, ačkoli režim čl. 10a Ústavy změněn nebyl. Změnu svého postoje odůvodnil tím, že ministerstvo zahraničí už netrvalo na nesouladu Statutu s Ústavou a využití čl. 10a Ústavy bralo jako užití náročnější procedury schvalování, která sama o sobě není na škodu, ale nejsou s ní spojeny vládou (či Malenovským) očekávané „zhojující“ účinky. Srv. komentář pracovníka Kanceláře prezidenta republiky Pavla Hasenkopfa v diskuzi k příspěvku ŠIMÍČEK, Vojtěch. Může prezident republiky odmítnout ratifikaci mezinárodní smlouvy? *Jiné právo*, 14. ledna 2009. Dostupné na <http://jinepravo.blogspot.com/2009/01/me-prezident-republiky-odmitnout.html>

<sup>79</sup> Podrobněji k vysvětlení vzniku Protokolu a jeho obsahu Zbiral, Robert. Jak rychle (a nenápadně) lze změnit primární právo EU aneb je možné osálit Václava Klause? *Jiné právo*, 21. října 2010. Dostupné na <http://jinepravo.blogspot.com/2010/10/robert-zbiral-jak-rychle-ne-napadne-lze.html> (srv. také dokumenty tam odkazované).

<sup>80</sup> Předkládací zpráva k Sněmovnímu tisku č. 48. VI. volební období, s. 3.

<sup>81</sup> Průběh debaty v Senátu ukazuje, že mezi senátory nebyla zrovna všeobecně známa informace, že Protokol vyžaduje schválení kvalifikovanou většinou a u řídicího schůze panovaly obavy, jestli je počet přítomných zákonodárců dostatečný. Nakonec souhlas s ratifikací prošel téměř nejtěsnější většinou (50 hlasů). Viz Těsnopisecká zpráva z 24. schůze Senátu. 1. října 2010.

1 naznačuje přihlášení se k názoru pojmajícím  
2 sebemenší změnu horizontálních pravomocí  
3 EU jako přenos pravomoci podle čl. 10a Ústavy.  
4 To je nejen v rozporu s předchozí parlamentní  
5 praxí,<sup>83</sup> ale rovněž s judikaturou Ústavního sou-  
6 du (viz výše). I tak se ale jedná o ospravedlni-  
7 telnější přístup než důvod uvedený jako druhý,  
8 totiž že je jedno, jaké pravomoci se vlastně mě-  
9 ní a zda vůbec, každá změna smlouvy přijaté  
10 původně pod hlavičkou čl. 10a Ústavy se auto-  
11 maticky kvalifikuje jako text podléhající čl.  
12 10a Ústavy. Domnívám se, že se tím zcela vy-  
13 prazdňuje obsah sousloví „přenos pravomocí“  
14 v uvedeném článku, v tomto případě se stává  
15 mrtvou literou. Je škoda, že vláda v předkláda-  
16 cí zprávě svou pozici, která se částečně liší od  
17 názorů doktríny i argumentů ostatních výše  
18 zmíněných subjektů státní moci, nijak blíže ne-  
19 vysvětluje.<sup>84</sup>

## 21 Závěrečné poznámky a odhad 22 výhledu do budoucna

24 Pojem pravomocí v čl. 10a Ústavy je sporným  
25 konceptem v rovině jazykové i obsahové. Jeho  
26 význam není v citovaném ustanovení žádným  
27 způsobem vymezen, přes pokusy to nečinila  
28 ani důvodová zpráva k euronovele. Jednu chví-  
29 li to vypadalo, že se doktrína a praxe shodnou  
30 na přístupu, podle kterého musí být pro aplika-  
31 ci čl. 10a Ústavy přenosem na mezinárodní in-  
32 stituci zasažena ústavně zakotvená pravomoc  
33 orgánů ČR, vznik ústavní tradice byl však prav-  
34 děpodobně popřen průběhem ratifikace změn  
35 Protokolu č. 36 k Lisabonské smlouvě.

36 Hlavním cílem čl. 10a Ústavy bylo poskyt-  
37 nout zmocnění pro účast ČR v evropském inte-  
38 gračním procesu, proto právě v souvislosti  
39 s přenosem pravomocí na EU nabývá obsah ter-  
40 mínů pravomocí v čl. 10a Ústavy na důležitosti.  
41 Lisabonská smlouva začala přesněji rozlišovat  
42 mezi vertikálním rozdělením pravomocí EU  
43 (competences) a horizontálními pravomocemi  
44 orgánů EU (powers). Bohužel, v českém pro-  
45 středí nepanuje ani elementární shoda, jestli ter-  
46 mín pravomocí v čl. 10a Ústavy je možné viděno  
47 pohledem ČR propojit se změnou poměrů ve  
48 vertikálních pravomocích (například Ústavní  
49 soud), vertikálních i horizontálních (například  
50 Bříza) nebo není nutné zasáhnout ani jednu část  
51 (například Kysela či Protokol č. 36 k Lisabonské  
52 smlouvě).

53 Můj návrh pojetí obsahu pojmu pravomoc ne-  
54 bude objektivní, více jde o propojení analyzova-  
55 ných diskuzí. Přes velmi úzkou vazbu mezi čl.  
56 10a Ústavy a evropskou integrací souhlasíme  
57 s Petrem Břízou,<sup>85</sup> že definice pravomocí musí  
58 autonomně vycházet z českého práva, ne být

přímo odvozena či dokonce řízena zřizovacími  
smlouvami. Klíčovým kritériem by mělo být,  
nakolik je přenosem zasažena pravomoc (pů-  
sobnost) orgánů státní moci ČR. Nemůže samo-  
zřejmě existovat žádný přesný manuál, určující  
onu míru naplnění, příslušné instituce (vláda,  
Parlament) by ale měly vycházet z jakýchsi ob-  
jektivních testů, které jim při rozhodování na-  
pomohou. Ty by se pohybovaly na škále sahající  
od skutečnosti silně indikující potřebu použití  
čl. 10a Ústavy, typicky při zasažení pravomocí  
orgánů zaručených Ústavou, až po jasnou inkli-  
naci k aplikaci čl. 49 Ústavy, jestliže by nebyla  
zasažena žádná či jen skutečně marginální pra-  
vomoc (působnost) orgánů ČR.<sup>86</sup> Mezi tím se  
nachází šedé pásmo, kde je prostor pro uvážení  
citovaných institucí. Doporučení obhajující au-  
tomatické použití čl. 10a Ústavy jako „bezpeč-  
nější cestu“ při jakékoliv novelizaci takových  
smluv právě proto, že uvážení se může stát  
v praxi příčinou sporů mezi institucemi (napří-  
klad komorami) ohledně kvalifikace smluv,  
případně posloužit jako prostředek ke ztíže-  
ní/usnadnění ratifikace, pokládám za nedů-  
vodné. Ústava počítá s odpovědným  
a vzájemně loajálním výkonem státní moci její-  
mi orgány, a pokud ty budou při kvalifikaci  
smluv postupovat konzistentně a s náležitým  
odůvodněním, měly by být případné spory  
transparentně vyřešeny. Znění Ústavy by nemě-  
lo ustupovat před momentální politickou po-  
ptávkou či rozložením sil.

Pojďme se nyní na úplný závěr pokusit dle  
naznačeného schématu kvalifikovat případy,  
u nichž by mohlo být použito čl. 10a Ústavy zva-  
žováno v blízké budoucnosti. Prvním z nich je  
tzv. česká výjimka z Listiny základních práv Ev-  
ropské unie. V době jejího vyjednávání ji jedno-  
tliví ústavní aktéři zařazovali jako mezinárodní  
smlouvu vládní (vláda), dle čl. 49 Ústavy (pre-  
zident) či dle čl. 10a Ústavy (senátoři ve svém  
návrhu k Ústavnímu soudu).<sup>87</sup> Zvítězila varian-

<sup>82</sup> Hodnocení je nahlíženo pouze optikou ústavního práva, z hlediska legitimity rozhodnutí požadavek na kvalifikovanou většinu není závadný.

<sup>83</sup> Srv. režim schvalování Úmluvy o Europolu výše.

<sup>84</sup> Nicméně názory doktríny nejsou v tomto ohledu jednotné, o nutnosti měnit smlouvy přijaté dle čl. 10a Ústavy vždy stejným procesním postupem je přesvědčen Kysela, Jan. Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu jako smlouva podle čl. 10a Ústavy ČR a role národních parlamentů v ní. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2004, č. 1–2, s. 64–65, který vyjmenovává rovněž důvody, proč tomu tak má být. Argumentace jeho a jím citovaný německý příklad ale počítají s tím, že změna smluv by měla vždy mít dopad na (vertikální nebo horizontální) pravomocí, což nemusí platit.

<sup>85</sup> Bříza 2009, s. 202.

<sup>86</sup> Jednou z nápodív může být logicky také klasifikace zřizovacích smluv, posuny v competences budou pro ČR obecně jistě závažnější než v powers.

<sup>87</sup> Více Komárek, Jan. Česká „výjimka“ z Listiny základních práv Evropské unie. *Právní rozhledy*, 2010, roč. 18, č. 9, s. 326, ten také dochází k závěru, že se ve své době jednalo jen o gentlemanskou dohodu hlav států a vlád.

ta první, je však důležité podotknout, že z hlediska práva EU a v praxi výjimka teprve bude (pravděpodobně) ratifikována, a to současně s přístupovou smlouvou s Chorvatskem, poté by situace ČR měla být zohledněna v Protokolu č. 30 k Lisabonské smlouvě. Zahrnutí výjimky do přístupové smlouvy velmi zjednoduší situaci: zatímco v případě její samostatné ratifikace, například ve formě změn v Protokolu č. 30, by se podle mého názoru nejednalo o přenos pravomocí zasahující čl. 10a Ústavy, u přístupové smlouvy je výkon přenesených pravomocí postižen významně a aplikace čl. 10a Ústavy je stejně jako u předchozích rozšíření na místě.<sup>88</sup> Přístupová smlouva tak pokryje rovněž českou výjimku a celý balík se musí schvalovat procedurou dle čl. 10a Ústavy.

Fiskální krize mnoha států eurozóny vyvolala potřebu opatření zachraňujících finančně nejvíce ohrožené země. Dosavadní nástroje jako Evropský mechanismus finanční stability jsou považovány z různých důvodů za problematické, proto se Evropská rada na summitu v prosinci 2010 dohodla na změně Lisabonské smlouvy, která by měla zavést nové postupy. Změna bude realizována pomocí výše diskutované zjednodušené změny Smluv na základě čl. 48 odst. 6 SEU, dokončení ratifikačního procesu je plánováno na rok 2012.<sup>89</sup> Zjevně tedy schvalovací proces má probíhat nezávisle na jiných změnách Smluv, jmenovitě přístupové smlouvě s Chorvatskem. Podle rozhodnutí Evropské rady bude do čl. 136 SFEU vložen následující třetí odstavce: „Členské státy, jejichž měnou je euro, mohou zavést mechanismus stability, který bude aktivován v případech, kdy to bude nezbytné k zajištění stability eurozóny jako celku. Poskytnutí jakékoli požadované finanční pomoci v rámci tohoto mechanismu bude podléhat přísné podmíněnosti.“<sup>90</sup>

Zhodnocení této změny smluv z ústavního hlediska je v současné podobě obtížné. Ani samotné rozhodnutí, ani další vysvětlující části závěrů Evropské rady naneštěstí blíže neupřesňují podobu stabilizačního mechanismu. Klíčové pro naši kvalifikaci ovšem je, že mechanismus se týká pouze zemí, jejichž měnou je euro, státy s vlastní měnou mají právo se dobrovolně k pomoci přidat, jestliže se tak samy rozhodnou, podmínit schválení takové pomoci například souhlasem parlamentu není vyloučeno. Jelikož ČR členem eurozóny dosud není, nové znění čl. 136 odst. 3 SFEU se jí vlastně nebude týkat a jen obtížně ho lze proto kvalifikovat jako jakýkoliv přenos pravomocí na mezinárodní organizaci, tedy mělo by se jednat o mezinárodní smlouvu dle čl. 49 Ústavy. Případný dopad mechanismu na ČR by byl posouzen až se samotným přistoupením k eurozóně, kterýžto krok bude jistě spadat pod čl. 10a Ústavy, ačkoliv zřizovací smlouvy jím naopak dotčeny nebudou.<sup>91</sup> Na uvedeném příkladu je dobře viditelná zmiňovaná teoretická nezávislost mezi uplatněním postupu dle čl. 10a Ústavy a změnami zřizovacích smluv. Budoucnost ukáže, zda si ústavních nuancí povšimnou české politické orgány.

<sup>88</sup> Nelze navíc předvídat, zda (podobně jako u přístupové smlouvy s Rumunskem a Bulharskem) nebudou součástí přístupové smlouvy také ustanovení přenášející nové pravomoci na EU.

<sup>89</sup> Evropská rada 16. a 17. prosince 2010: Závěry. *EUCO 30/10*. 17. prosince 2010, s. 1.

<sup>90</sup> Tamtéž, s. 6.

<sup>91</sup> ČR se sice formálně právně zavázala k přijetí eura, jak ale naznačuje současná diskuze v ČR, stejně jako praxe v EU (příklad Švédska), vstup do eurozóny zůstává svobodným rozhodnutím každé země.