

Ročník 2009

---



# SBÍRKA ZÁKONŮ

## ČESKÁ REPUBLIKA

---

Částka 126

Rozeslána dne 10. listopadu 2009

Cena Kč 44,-

---

### O B S A H:

387. Nález Ústavního soudu ze dne 3. listopadu 2009 ve věci návrhu na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem

---

**387****N Á L E Z****Ústavního soudu****Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl dne 3. listopadu 2009 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Stanislava Balíka, Františka Duchoně, Vlasty Formánkové, Vojena Güttlera, Pavla Holländera, Ivany Janů, Vladimíra Kůrky, Dagmar Lastovecké, Jiřího Muchy, Jana Musíla, Jiřího Nykodýma, Miloslava Výborného, Elišky Wagnerové a Michaely Židlické podle čl. 87 odst. 2 Ústavy České republiky o návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky společně zastoupené senátorem Jiřím Oberfalzerem, právně zastoupené advokátem Jaroslavem Kubou, na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem, za účasti Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky, vlády České republiky a prezidenta České republiky, právně zastoupeného advokátem Alešem Pejchalem,

takto:

**I. Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství**

- jako celek,
- v čl. 7, čl. 8, čl. 9, čl. 10 odst. 1, čl. 13 odst. 1, čl. 14 odst. 2, čl. 17 odst. 1 a 3, čl. 19 odst. 1, čl. 20, čl. 21 odst. 2 písm. h), čl. 42 odst. 2, čl. 47 a čl. 50 odst. 2 až 4 obsažených ve Smlouvě o Evropské unii,
- v čl. 3, čl. 78 odst. 3, čl. 79 odst. 1 a čl. 83 obsažených ve Smlouvě o fungování Evropské unie

a její ratifikace nejsou v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

**II. Návrh, aby Ústavní soud posoudil soulad Smlouvy o Evropské unii (navrhovatelem označené jako „Maastrichtská smlouva“) jako celku a Smlouvy o založení Evropského společenství (navrhovatelem označené jako „Římská smlouva“) jako celku s ústavním pořádkem, se odmítá.**

**III. Návrh, aby Ústavní soud posoudil soulad čl. 2, čl. 4 a čl. 216 Smlouvy o fungování Evropské unie s ústavním pořádkem, se odmítá.**

**IV. Návrh, aby Ústavní soud konstatoval, že „rozhodnutí hlav států nebo předsedů vlád zasedajících v Evropské radě ve vztahu k obavám irského lidu týkajícím se Lisabonské smlouvy, kterým ve dnech 18. a 19. června 2009 doplnila některá ustanovení Lisabonské smlouvy, je mezinárodní smlouvou podle článku 10a Ústavy a jako takové vyžaduje souhlas obou komor Parlamentu daný ústavní většinou, jinak není ve vztahu k České republice aplikovatelné“, se odmítá.**

**V. Návrh, aby Ústavní soud s tímto návrhem na zahájení řízení o souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem spojil návrh skupiny senátorů na zrušení vybraných ustanovení jednacích řádů obou komor Parlamentu, vedený pod sp. zn. Pl. ÚS 26/09, se odmítá.**

## Odůvodnění

## I.

## Rekapitulace návrhu

## A.

Návrh ze dne 28. září 2009

1. Ústavní soud obdržel 29. září 2009 návrh skupiny senátorů společně zastoupené senátorem Jiřím Oberfalzerem (dále též „navrhovatel“) na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem podle čl. 87 odst. 2 Ústavy České republiky, v platném znění (dále jen „Ústava“).
2. Petit návrhu je rozdělen do čtyř bodů, kterým odpovídají i následující části odůvodnění návrhu.
3. V **bodu I petitu návrhu** navrhovatel zpochybňuje soulad „Lisabonské smlouvy jako celku“, „Maastrichtské smlouvy jako celku“, a „Římské smlouvy jako celku“ s čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 2 odst. 1 Listiny; ve skutečnosti má navrhovatel na mysli Lisabonskou smlouvu pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (dále jen „Lisabonská smlouva“), resp. Smlouvu o Evropské unii (dále též „SEU“), někdy skutečně označovanou jako „Maastrichtská smlouva“, ve znění Lisabonské smlouvy, resp. Smlouvu o fungování Evropské unie (dále též „SFEU“), tedy Smlouvu o založení Evropského společenství, která byla pozměněna a přejmenována Lisabonskou smlouvou a někdy bývá označována jako „Římská smlouva“.
4. K tomuto bodu petitu návrhu se váže rozsáhlá argumentace obsažená v bodech 11 až 100. Nejprve v bodech 11 až 59 návrhu navrhovatel vymezuje východiska své argumentace, kterou zpochybňuje soulad Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem České republiky. Podává vlastní definici a vymezení podstatných náležitostí „právního státu“ (bod 14 až 26 návrhu), „demokratického právního státu“ (bod 27 a 28 návrhu), „demokratického státu“ (bod 29 až 38 návrhu), a konečně též „svrchovaného demokratického právního státu“ (bod 39 až 59 návrhu).
5. Poté navrhovatel v bodech 60 až 96 předestírá argumenty, proč podle něj Lisabonská smlouva odporuje výše vymezeným charakteristikám, a v bodech 97 až 100 návrhu je shrnuje.
6. Za prvé podle navrhovatele je **Lisabonská smlouva jako celek** v rozporu s **čl. 1 odst. 1 Ústavy**, resp. s charakteristikou České republiky jako právního státu. Důvodem má být, že nevyhovuje požadavkům dostatečné srozumitelnosti a přehlednosti právního předpisu (především s ohledem na absenci „autentického konsolidovaného znění“ SEU a SFEU a s ohledem na rozsah změn, které Lisabonská smlouva zavádí – viz body 61 až 70 návrhu) a potenciálně i principu zákazu retroaktivity (s ohledem na „možnost orgánů Evropské unie, odpovědných za vydávání jejího Úředního věstníku, provádět v Lisabonské smlouvě ještě dodatečně a během jejího schvalování změny za účelem napravení chyb, »které budou v Lisabonské smlouvě nebo ve stávajících smlouvách nalezeny«, na kterou navrhovatel upozorňuje v bodu 71 návrhu). Tyto principy podle navrhovatele vesměs patří k základním znakům právního státu (bod 97 návrhu tento argument shrnuje a odkazuje na další body návrhu, které jej mají podle názoru navrhovatele podporovat).
7. K tomu navrhovatel dodává, že tzv. „vázanému mandátu“, tedy předběžnému souhlasu Parlamentu s hlasováním zástupce České republiky v Radě EU, musí podléhat všechna hlasování, která se kryjí s pravomocí Parlamentu na vnitrostátní úrovni. Navrhovatel se domnívá, že tzv. vázaný mandát by měl podléhat kontrole Ústavního soudu v obdobném rozsahu jako vnitrostátní rozhodování. Podle navrhovatele „do doby přijetí [úpravy] vázaného mandátu v uvedeném rozsahu by ratifikace Lisabonské smlouvy byla nepřipustná, protože její provádění by se dostalo do rozporu s principem dělby moci, který je jedním z nezbytných předpokladů demokratického právního státu“ (bod 82 návrhu; bod 100 návrhu tento argument shrnuje a odkazuje na další body návrhu, které jej mají podle názoru navrhovatelů podporovat).

8. Za druhé se navrhovatel domnívá, že je **SEU jako celek** v rozporu s **čl. 1 odst. 1 Ústavy** (charakteristikou České republiky jako demokratického státu), respektive s **čl. 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod** (dále jen „Listina“). Navrhovatel poukazuje na článek 3 SFEU, jenž vymezuje cíle Evropské unie, a tvrdí, že „takto vymezené cíle odporují principu politické neutrality, protože předem omezují možná rozhodnutí většiny, tj. vládu lidu“ (bod 87 návrhu). Zároveň podle navrhovatele SEU jako celek nevyhovuje požadavku politické neutrality, který patří k základním znakům demokratického státu (bod 98 návrhu tento argument shrnuje a odkazuje na další body návrhu, které jej mají podle názoru navrhovatele podporovat).

9. Za třetí se navrhovatel domnívá, že **jak SEU jako celek, tak SFEU jako celek** jsou v rozporu s **čl. 1 odst. 1 Ústavy** (charakteristikou České republiky jako svrchovaného státu). Důvodem podle navrhovatele je, že tyto smlouvy připouštějí jako dílčí cíl evropské integrace vznik společné evropské obrany, přičemž vlastní obrana je pravomoc, která musí podle názoru navrhovatele vždy zůstat svrchovanému státu zachována, má-li zůstat svrchovaným. Dalším důvodem předestřeným navrhovatelem je též to, že tyto smlouvy jako konečný cíl evropské integrace nevylučují vznik společného evropského federálního státu (bod 99 návrhu tento argument shrnuje a odkazuje na další body návrhu, které jej mají podle názoru navrhovatele podporovat).

10. V **bodu II petitu návrhu** navrhovatel zpochybňuje soulad vybraných ustanovení SEU s vybranými a v petitu vymezenými ustanoveními Ústavy, resp. Listiny.

11. Za prvé se navrhovatel zaměřuje na **čl. 7 SEU**, který mj. upravuje možnost pozastavení práv, která pro členský stát vyplývají z použití Smluv, v případě závažného a trvalého porušení hodnot uvedených v čl. 2 SEU. Navrhovatel zpochybňuje soulad tohoto ustanovení jako celku a zejména v něm obsažených slovních spojení „zřejmé nebezpečí“, „závažně poruší“ a „určitá práva“ a formulace „přitom přihlédne k možným důsledkům takového pozastavení pro práva a povinnosti fyzických a právnických osob“ s **čl. 1 odst. 1 Ústavy**, konkrétně s principy přiměřené obecnosti a dostatečné srozumitelnosti právního předpisu, jež navrhovatel považuje za neopominutelné komponenty právního státu. Podle navrhovatele odporuje čl. 7 SEU rovněž ustanovení **čl. 2 odst. 3 Ústavy**. Uvádí, že „budou-li pozastavena členská práva, s předpokládanými důsledky dokonce i pro soukromé osoby, pak česká státní moc fakticky nebude moci svým občanům sloužit, protože bude dočasně zbavena určitých práv, bez kterých se služba občanům neobejde“ (bod 105 návrhu). Podrobněji svoji argumentaci rozvádí navrhovatel v bodech 102 až 106 návrhu.

12. Za druhé se navrhovatel zaměřuje na **čl. 8 SEU**. Ten stanoví v odstavci 1, že „Unie rozvíjí se zeměmi ve svém sousedství výsadní vztahy s cílem vytvořit prostor prosperity a dobrých sousedských vztahů, založený na hodnotách Unie a vyznačující se úzkými a mírovými vztahy spočívajícími na spolupráci.“ Podobně jako u předchozího ustanovení SEU navrhovatel zpochybňuje jeho soulad jako celku a zejména pokud jde o slovní spojení „výsadní vztahy“ a „úzké vztahy“ s **čl. 1 odst. 1 Ústavy**, konkrétně s principy přiměřené obecnosti a dostatečné srozumitelnosti právního předpisu, jež navrhovatelé považují za neopominutelné komponenty právního státu. Podrobněji svoji argumentaci navrhovatel rozvádí v bodech 107 až 109 návrhu.

13. Za třetí se navrhovatel zaměřuje na **čl. 10 odst. 1 SEU**, který stanoví, že „Funkování Unie je založeno na zastupitelské demokracii.“ Podle navrhovatele „Evropská unie, má-li zůstat mezinárodní organizací, nemůže být založena na zastupitelské demokracii. Založena musí zůstat i nadále na svrchované rovnosti svých členských států a zastupitelská demokracie musí zůstat pouze jejím nezbytným a současně luxusním doplňkem“ (bod 111 návrhu). Navrhovatel tvrdí, že „pokud by byla zastupitelská demokracie základem EU, znamenalo by to, že EU je sama státem, a to by odporovalo principu, že Česká republika smí přenést na mezinárodní organizaci nebo instituci jen některé pravomoci svých orgánů, ale nikoli svou svrchovanost samu“ (bod 113 návrhu). Ustanovení čl. 10 odst. 1 SEU tedy podle navrhovatelova názoru odporuje **čl. 1 odst. 1 Ústavy** a **čl. 10a Ústavy**. Podrobněji svoji argumentaci rozvádí navrhovatel v bodech 110 až 113 návrhu.

14. Za čtvrté se navrhovatel zaměřuje na **čl. 17 odst. 1 a odst. 3 SEU**, týkající se postavení Komise. První odstavce podle navrhovatele „svými nejasnými formulacemi odporuje požadavkům přiměřené obecnosti a dostatečné srozumitelnosti právních předpisů a jako takový odporuje principu právní jistoty, která podmiňuje existenci právního státu“. V důsledku toho podle navrhovatele odporuje **čl. 1 odst. 1 Ústavy**. Třetí odstavce dotčeného ustanovení mj. stanoví, že jsou členové Komise vybíráni „podle celkové způsobilosti a evropanství z osob, které poskytují veškeré záruky nezávislosti“. Podle navrhovatele „toto ustanovení fakticky brání každému, kdo by měl nekonformní názory na evropskou integraci, aby se stal členem Komise“ (bod 118 návrhu). Navrhovatel proto v bodech 120 a 121 tvrdí, že je toto ustanovení „nejen vágní, ale nadto i extrémně ideologicky podbarvené a diskriminační“. Proto podle navrhovatele odporuje „nejen principům přiměřené obecnosti a dostatečné srozumitelnosti právního předpisu, ale i principu politické neutrality“ (bod 120 návrhu). Z těchto důvodů má být čl. 17 odst. 3 SEU v rozporu s **čl. 1 odst. 1 Ústavy** a rovněž s **čl. 2 odst. 1 Listiny**, podle kterého se stát nesmí vázat na žádnou výlučnou ideologii. Navrhovatel se rovněž domnívá, že toto ustanovení odporuje **čl. 1 odst. 1 Listiny** (sic), podle kterého jsou si lidé rovni v právech, a **čl. 21 odst. 4 Listiny**, podle něhož mají občané za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím. Podle navrhovatele spočívá neústavní nerovnost ve stanovení podmínky dostatečného evropanství. Podrobněji svoji argumentaci navrhovatel rozvádí v bodech 114 až 121 návrhu.

15. Za páté se navrhovatel zaměřuje na **čl. 20 SEU**, který upravuje posílenou spolupráci mezi členskými státy EU. Podle navrhovatele brání podmiňování posílené spolupráce souhlasem orgánů EU výkonu určitých pravomocí jak na evropské úrovni, tak na úrovni členských států, a jako takové podle něj odporuje principu vlády lidu zakotvenému v **čl. 1 odst. 1 Ústavy**. Dále podle navrhovatelova názoru „odporuje omezování spolupráce členských států v oblastech, kde Unie zatím nevykonala svou působnost, i principu svrchovanosti České republiky“ (bod 127 návrhu), a tudíž **čl. 10a Ústavy**. Podrobněji svoji argumentaci navrhovatel rozvádí v bodech 122 až 128 návrhu.

16. Za šesté se navrhovatel zaměřuje na **čl. 21 odst. 2 písm. h) SEU**. Podle tohoto ustanovení „Unie vymezuje a provádí společné politiky a činnosti a usiluje o dosažení vysokého stupně spolupráce ve všech oblastech mezinárodních vztahů ve snaze [...] podporovat mezinárodní systém založený na posílené mnohostranné spolupráci a na řádné správě věcí veřejných v celosvětovém měřítku“. Podle navrhovatele toto ustanovení odporuje „principu dostatečné srozumitelnosti právního předpisu, a v důsledku toho principu právní jistoty, která podmiňuje existenci právního státu [...], a dále odporuje principu politické neutrality Ústavy“ (bod 130 návrhu). Navrhovatel se proto domnívá, že je dotčené ustanovení v rozporu s **čl. 1 odst. 1 Ústavy** a s **čl. 2 odst. 1 Listiny**, podle kterého se stát nesmí vázat na žádnou výlučnou ideologii. Podrobněji svoji argumentaci navrhovatel rozvádí v bodech 129 a 130 návrhu.

17. Za sedmé se navrhovatel zaměřuje na **čl. 42 odst. 2 SEU**. Podle tohoto ustanovení „Společná bezpečnostní a obranná politika zahrnuje postupné vymezení společné obranné politiky Unie. Ta povede ke společné obraně, jakmile o tom Evropská rada jednomyslně rozhodne. V tomto případě doporučí členským státům přijetí takového rozhodnutí v souladu s jejich ústavními předpisy“. Podle názoru vyjádřeného navrhovatelem Česká republika „vůbec nesmí usilovat o společnou evropskou obranu – porušila by tím vlastní Ústavu již nyní“ (bod 135 návrhu). Podle navrhovatele „pouhé smluvní připuštění možnosti vzniku evropské federace s Českou republikou jako jedním z jejích subjektů odporuje principu, že Česká republika je svrchovaným státem. Totéž platí i pro závazek usilovat o společnou evropskou obranu, protože bez vlastní obrany by Česká republika přestala být svrchovaným státem“ (bod 135 návrhu). Proto má být dotčené ustanovení v rozporu s **čl. 1 odst. 1 a čl. 10a Ústavy**. Podrobněji svoji argumentaci navrhovatel rozvádí v bodech 131 až 136 návrhu.

18. Konečně za osmé se navrhovatel zaměřuje na **čl. 50 odst. 2 až 4 SEU**. Tato ustanovení upravují možnost vystoupení členského státu z EU. Podle navrhovatele je tato úprava „v rozporu s principem svrchovanosti“, zakotveným v **čl. 1 odst. 1 Ústavy**, a rovněž podle něj odporuje „principům retroaktivity a legitimních očekávání, tedy základnímu principu právního státu, že každá pravidla musí být známa dopředu“ (bod 143 návrhu). Podle navrhovatele neurčitost budoucích podmínek vystoupení z EU odporuje i **čl. 10a Ústavy**, jelikož „přenos pravomocí musí být určitý, a určitý musí být i způsob

zpětvzetí přenesených pravomocí na národní úroveň. Zpětvzetí pravomocí nesmí podléhat ani faktické nutnosti souhlasu ze strany EU“ (bod 144 návrhu). Podrobněji svoji argumentaci navrhopatel rozvádí v bodech 137 až 145 návrhu.

19. V **bodu III petitu návrhu** navrhopatel zpochybňuje soulad vybraných ustanovení „Římské smlouvy“ (tedy SFEU), konkrétně jejího **čl. 78 odst. 3 a čl. 79 odst. 1** [s ústavním pořádkem]. V samotném petitu návrhu sice navrhopatel neuvádí, s jakými ustanoveními ústavního pořádku by dotčená ustanovení SFEU měla být v rozporu, seznatelné je to však z dalšího textu návrhu, konkrétně z bodů 147 až 150.

20. Ustanovení čl. 78 odst. 3 SFEU stanoví: „Ocitnou-li se jeden nebo více členských států ve stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí, může Rada na návrh Komise přijmout ve prospěch dotyčných členských států dočasná opatření. Rada rozhoduje po konzultaci s Evropským parlamentem.“. Ustanovení čl. 79 odst. 1 SFEU pak říká, že „Unie vyvíjí společnou přistěhovaleckou politiku, jejímž cílem je ve všech etapách zajistit účinné řízení migračních toků, spravedlivé zacházení pro státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývajících v členských státech, jakož i předcházení nedovolenému přistěhovalectví a obchodu s lidmi a posílení boje proti těmto činnostem.“. Podle navrhopatele z těchto ustanovení vyplývá, že „o složení a počtu uprchlíků na svém území již nebude vždy rozhodovat jen Česká republika. Evropská unie tak získá pravomoc podílet se na rozhodnutích, která mohou poměrně významným způsobem ovlivnit složení obyvatelstva České republiky a jeho kulturní a společenský charakter“ (bod 148 návrhu). Podle navrhopatele to odporuje zásadě, která je podle jeho názoru obsažena v **čl. 1 odst. 1 a čl. 10a Ústavy**, a sice že „pravomoci, které se týkají rozhodování v záležitostech mimořádného kulturního anebo společenského dopadu, jsou nepřenosné a musí vždy zůstat zcela v působnosti orgánů České republiky. Jejich přenos na mezinárodní organizaci nebo instituci by odporoval charakteru České republiky jako svrchovaného státu“ (bod 148 návrhu). Vedle toho navrhopatel uvádí, že tato ustanovení SFEU vymezují pouze vágně podmínky, „za kterých může Rada EU jednat a co vlastně smí činit“ (bod 149 návrhu). Proto podle názoru navrhopatele čl. 78 odst. 3 SFEU „odporuje i principům přiměřené obecnosti, potažmo dostatečné srozumitelnosti právního předpisu, a v důsledku toho se dostává do rozporu s principem právní jistoty jakožto nezbytným předpokladem existence právního státu“ (bod 149 návrhu). Podrobněji svoji argumentaci navrhopatel rozvádí v bodech 147 až 150 návrhu.

21. V **bodu III petitu návrhu** si navrhopatel dále „vyhrazuje **právo doplnit petit** i o návrh na posouzení dalších vybraných článků Římské smlouvy“; v bodu 146 svého návrhu pak uvádí, že „z časových důvodů jsou zatím uvedena pouze dvě ustanovení, navrhopatelé však jsou připraveni tuto část doplnit“. Důvodem podle navrhopatele je, že nechce „bránit Ústavnímu soudu, aby se tímto návrhem mohl zabývat již nyní.“.

22. V **bodu IV petitu návrhu** nejprve navrhopatel „žádá, aby Ústavní soud konstatoval, že rozhodnutí hlav států nebo předsedů vlád zasedajících v Evropské radě ve vztahu k obavám irského lidu týkajícím se Lisabonské smlouvy, kterým ve dnech 18. a 19. června 2009 doplnila některá ustanovení Lisabonské smlouvy, je mezinárodní smlouvou podle článku 10a Ústavy a jako takové vyžaduje souhlas obou komor Parlamentu daný ústavní většinou, jinak není ve vztahu k České republice aplikovatelné.“. Takto formulovaný petit pak navrhopatel rozvádí v bodech 151 až 165 návrhu.

23. Konečně se navrhopatel odvolává na svůj předchozí návrh na zrušení vybraných ustanovení jednacíh řádů obou komor Parlamentu (sp. zn. Pl. ÚS 26/09), cituje z jeho petitu a s odvoláním se na ustanovení § 63 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve spojení s ustanovením § 112 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, „navrhopatel žádá, aby Ústavní soud oba návrhy **spojil ke společnému řízení**“.

#### B.

Doplnění návrhu ze dne 15. října 2009

24. Dne 15. října 2009 obdržel Ústavní soud dokument nazvaný „Doplnění návrhu skupiny senátorů na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o zalo-

žení Evropského společenství, resp. jejich vybraných ustanovení, s ústavním pořádkem“ (dále jen „doplnění“), předložené senátorem Jiřím Oberfalzerem jako zástupcem skupiny senátorů. V doplnění se navrhuje, „aby Ústavní soud rovněž posoudil soulad následujících článků Smlouvy o fungování Evropské unie, ve znění Lisabonské smlouvy [...]: článků 2, 3 a 4; článku 83; a článku 216 s článkem 1 odst. 1 a s článkem 10a Ústavy“.

25. V argumentační části doplnění, která se váže k výše uvedeným zpochybněným ustanovením SFEU, jsou nejprve připomenuta východiska pro přezkum Lisabonské smlouvy, jak je uvádí původní návrh („Exkurs: Základní náležitosti svrchovaného, demokratického právního státu“, body 3 až 6 doplnění).

26. Poté doplnění uvádí v bodu 7, že „sdílené pravomoci navrhovatelé považují za velmi široce a příliš obecně vymezené – v důsledku toho je lze cestou extenzivního výkladu dále rozšiřovat“. Podle navrhovatele „objem přenesených, resp. potenciálně přenesených pravomocí, není přesně určitelný“, a proto má být podle jeho názoru v rozporu s „principem přiměřené obecnosti právních předpisů [...] a se zásadou, že Česká republika smí podle článku 10a své Ústavy přenést jen část pravomocí svých orgánů, nikoli všechny (a to ani potenciálně)“. Doplnění tak v tomto směru uzavírá, že vymezení sdílených pravomocí provedené **čl. 4 SFEU** je v rozporu s **čl. 1 odst. 1 a s čl. 10a Ústavy**.

27. V bodu 8 doplnění se uvádí, že **čl. 2 odst. 4 SFEU** „nadto konstatuje, že společná zahraniční a bezpečnostní politika má vést k vymezení společné obranné politiky. I to samo o sobě je [podle názoru uvedeného v doplnění] v rozporu“ s **čl. 1 odst. 1 a čl. 10a Ústavy** – podle navrhovatele zde platí „stejná argumentace, která platí pro čl. 42 SEU (ve znění Lisabonské smlouvy)“. Doplnění odkazuje na body 131 až 136 návrhu.

28. Bod 9 doplnění zpochybňuje soulad **čl. 3 SFEU s čl. 1 odst. 1 a čl. 10a Ústavy**. Uvádí se v něm:

„Problematická je i výlučná pravomoc Unie. Navrhovatelé nepochybnují přenesení [čl. 3 SFEU] vyjmenovaných pravomocí na EU. Problém shledávají v tom, že EU sice tyto pravomoci má, resp. je získá, ale není bez dalšího povinna je vykonávat, popř. se jí nepodaří shodnout se na vhodné právní úpravě; současně členské státy tyto pravomoci ztrácí, tj. nesmějí je vykonávat, a to právě i v situaci, kdy se Unie nedokázala shodnout, jaká pravidla mají v určité oblasti platit. Může proto nastat i situace, že v oblastech výlučné působnosti Unie nebudou platit žádná pravidla. A to je v příkrém rozporu se samou podstatou právního státu, kterou je existence pravidel, tj. dát jednotlivcům i jejich různým skupinám alespoň relativní jistotu, jaké následky bude jejich chování mít, a tím jim usnadnit rozhodování a vzájemnou koexistenci“.

29. Podle názoru formulovaného v bodu 10 doplnění „výlučná pravomoc EU obecně odporuje čl. 1 odst. 1 a čl. 10a Ústavy. V souladu s nimi je pouze takový přenos pravomocí, kde výsledkem je sdílená pravomoc, tedy situace, kdy nehrozí, že by nějaká oblast zůstala zcela bez věcné právní úpravy. Přenos pravomocí ve smyslu čl. 3 a 4 SFEU není ohraničený, rozpoznatelný a dostatečně určitý“.

30. V bodech 11 až 14 je zpochybňován soulad **čl. 83 SFEU s čl. 1 odst. 1 a čl. 10a Ústavy**. Podle názoru vyjádřeného v doplnění „rozhodování o tom, co je trestným činem a jaké tresty mají být za trestné činy uloženy, patří k těm pravomocem orgánů státu, které nemohou být přeneseny podle článku 10a Ústavy“ (bod 11 doplnění, odkazuje se na bod 54 návrhu, resp. bod 6 doplnění); „z textu [zpochybňovaného ustanovení] je zřejmé, že Evropské unii se má dostat vlastní trestněprávní pravomoci“, což má „samo o sobě“ odporovat jmenovaným ustanovením Ústavy (bod 13 doplnění). Konečně se uvádí, že „tato pravomoc nemá jasné kontury, Rada spolu s Evropským parlamentem může oblast své trestní jurisdikce dále rozšiřovat. I přenos pravomocí ve smyslu [čl. 83 SFEU] proto není ohraničený, rozpoznatelný a dostatečně určitý“ (bod 14 doplnění).

31. V bodech 15 až 20 doplnění je zpochybňován soulad **čl. 216 SFEU s čl. 1 odst. 1 a čl. 10a Ústavy**. Doplnění uvádí, že „přesto, že tento článek byl napaden již návrhem Senátu, navrhovatelé se domnívají, že zde jsou další okolnosti, na které Senát v roce 2008 výslovně nepoukázal, a Ústavní

soud se s nimi proto nevypořádal, přestože se jich sám dotkl“ (bod 16). Rekapitulují se argumenty uvedené Senátem i relevantní část nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 (446/2008 Sb.) – bod 182, doslovně citovány jsou body 183 a 186 nálezu.

32. Závěrem se v bodu 21 doplnění uvádí:

„Navrhovatelé se nemohou zbavit dojmu, že Ústavní soud při posuzování Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem byl zatím vždy v případě jakýchkoli pochybností spíše na straně Lisabonské smlouvy než na straně ústavního pořádku. Ústavní soud má značnou míru výkladové volnosti a snahu postupovat účelově tak, aby Lisabonská smlouva mohla být prohlášena za neodporující ústavnímu pořádku, nelze Ústavnímu soudu bohužel upřít. To a též některá veřejná vystoupení soudců Ústavního soudu budí dojem, že je rozhodnuto už předem“.

33. Doplnění cituje z ústního vyjádření prezidenta republiky z řízení ve věci Pl. ÚS 19/08 a „vyzývá“ Ústavní soud, aby „bud“ vysvětlil, proč princip, že rozhodování v případě mezinárodních smluv má dát v případě jakýchkoli pochybností vždy přednost ústavnímu pořádku před mezinárodní smlouvou, neplatí, nebo se jím řídil při posuzování návrhu a tohoto jeho doplnění“ (bod 23 doplnění).

34. Na samý závěr doplnění je shrnut „návrh na posouzení souladu Lisabonské smlouvy, jak vyplývá z tohoto doplnění“.

35. Na ústním jednání dne 27. října 2009 předložil navrhovatel další doplnění svého návrhu, jehož obsah je rekapitulován v bodech 78 až 90 tohoto nálezu.

## II.

### Průběh řízení a rekapitulace vyjádření účastníků řízení

36. Podle § 71c zákona o Ústavním soudu jsou účastníky řízení o souladu mezinárodních smluv s ústavními zákony vedle navrhovatele též Parlament, prezident republiky a vláda. Ústavní soud proto podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal předmětný návrh na zahájení řízení Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu České republiky, prezidentu republiky a vládě České republiky s tím, že mají možnost se k návrhu ve stanovené lhůtě vyjádřit.

## A.

### Vyjádření Poslanecké sněmovny

37. Dne 8. října 2009 došlo Ústavnímu soudu vyjádření Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky podepsané jejím předsedou Miloslavem Vlčkem. Vyjádření především shrnuje průběh schvalování Lisabonské smlouvy Poslaneckou sněmovnou. Předseda Poslanecké sněmovny k němu však dodává i „svůj osobní názor týkající se vztahu předchozího řízení u Ústavního soudu [v němž Ústavní soud rozhodl nálezem sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 (446/2008 Sb.)] k návrhu předloženému skupinou senátorů“. Domnívá se, že již v tomto nálezu Ústavní soud „dospěl implicitně k závěru, že ratifikací Smlouvy nebude dotčena Česká republika jako demokratický svrchovaný právní stát ve smyslu Ústavy a Listiny základních práv a svobod. Opačný závěr by pak [podle předsedy Poslanecké sněmovny] nutně vyvolával nejasnosti ohledně závěrů obsažených ve výroku a v odůvodnění nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 19/08“. Závěrem vyjádření předseda Poslanecké sněmovny konstatuje, že návrh týkající se rozhodnutí hlav států nebo předsedů vlád zasedajících v Evropské radě ve vztahu k obavám irského lidu týkajícím se Lisabonské smlouvy nelze z formálních ani obsahových důvodů považovat za mezinárodní smlouvu, a proto je třeba považovat návrh „na vyslovení zřejmě interpretativního výroku ze strany Ústavního soudu za bezpředmětný“.

## B.

### Vyjádření Senátu

38. Dne 14. října 2009 došlo Ústavnímu soudu vyjádření Senátu Parlamentu České republiky podepsané jeho předsedou Přemyslem Sobotkou. Vyjádření nejprve v části I. a II. shrnuje obsah návrhu



a pokračuje v části III. informacemi z průběhu schvalování ratifikace Lisabonské smlouvy Senátem. Konstatuje, že „po roce a čtvrt dlouhém procesu projednávání Lisabonské smlouvy na půdě horní komory Parlamentu byl dne 6. května 2009 Senátem dán souhlas k její ratifikaci“. Poté se vyjádření v části IV. obrací k otázce souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem. Té, jak vyjádření uvádí, byla věnována během celého projednávání smlouvy Senátem značná pozornost, jak před podáním návrhu Senátu na její přezkum (řízení Pl. ÚS 19/08), tak i po něm, kdy se senátoři „zaměřili zejména na analýzu uvedeného rozhodnutí, a to jak z hlediska formálního, tak materiálního“. Dále pak vyjádření přehledně uvádí, jak byly jednotlivé námitky proti souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem, které nyní navrhovatelé vznášejí, předmětem rozpravy v Senátu za jejich aktivní účasti (vyjádření uvádí otázky míry přenosu pravomocí a zachování suverenity, demokratického deficitu v Evropské unii, otázku „připuštění vzniku jakési evropské federace s Českou republikou jako jejím členem“, vymezení cílů Evropské unie, otázku vystoupení členského státu z Evropské unie a konečně výhrady proti „extrémní nepřehlednosti a nesrozumitelnosti“ Lisabonské smlouvy). Část IV. uzavírá, že se Senát „Lisabonskou smlouvou dopodrobna a důkladně zabýval, a to nejen třikrát na své schůzi, ale i ve všech orgánech, které uvedený dokument projednávaly, a přestože zaznívaly nejrozumnější názory vyjadřující jak kladná, tak i negativní stanoviska k projednávané mezinárodní smlouvě, většinový názor byl vyjádřen dne 6. května 2009 usnesením, kterým Senát dal souhlas k její ratifikaci“. Na úplný závěr vyjádření pak předseda Senátu konstatuje, že je „zasílá s vědomím, že je zcela na Ústavním soudu, aby ve smyslu čl. 87 odst. 2 Ústavy a oddílu druhého zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, rozhodl o návrhu skupiny senátorů“.

### C.

#### Vyjádření vlády

39. Dne 15. října 2009 došlo Ústavnímu soudu vyjádření vlády České republiky (přijaté téhož dne usnesením vlády č. 1295). Podrobně se vyjadřuje k jednotlivým bodům návrhu skupiny senátorů.

40. Na úvod svého vyjádření vláda považuje „za nezbytné zdůraznit, že Ústavní soud se již jednou posouzením souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem zabýval [v nálezu Pl. ÚS 19/08], kterým vyslovil, že Lisabonská smlouva v konkrétních ustanoveních zpochybněných [Senátem] a Listina základních práv Evropské unie nejsou v rozporu s ústavním pořádkem“. Podle vlády „přestože výrok lisabonského nálezu zahrnuje pouze některá ustanovení Lisabonské smlouvy, vychází vláda z toho, že Ústavní soud neposuzoval tato ustanovení izolovaně, nýbrž v jejich vzájemných souvislostech s jinými částmi Lisabonské smlouvy i v kontextu její celkové koncepce. [...] Tuto skutečnost je třeba podle názoru vlády vzít náležitě v úvahu zejména při posuzování části I. návrhu“ (bod 2 vyjádření vlády). Dále vláda uvádí, že „připustnost dalšího návrhu na přezkum Lisabonské smlouvy by měla být spíše výjimečná“ (bod 3 vyjádření vlády). Vláda se rovněž domnívá, že „tuto otázku bude třeba ve vztahu k návrhu skupiny senátorů blíže vyjasnit, neboť v některých částech návrhu jsou zjevně napadána již přezkoumaná ustanovení Lisabonské smlouvy či jsou používány argumenty, které Ústavní soud již v lisabonském nálezu odmítl“ (bod 3 vyjádření vlády).

41. K výhradě navrhovatele rozšířit případně své podání o návrh na posouzení dalších ustanovení SFEU (viz bod 21 tohoto nálezu) vláda uvádí:

„Ústavní soud by měl především posoudit, zda taková výhrada, jež má *de facto* charakter blanketního návrhu na zahájení řízení, neodporuje smyslu a účelu řízení o přezkumu souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem ČR. V případě, že Ústavní soud nedospěje k tomuto závěru, má vláda za to, že takový postup by mohl být případně posuzován i ve světle § 118b občanského soudního řádu, který by bylo možné vzhledem k absenci výslovné úpravy v § 71d zákona o Ústavním soudu subsidiárně využít na základě § 63 citovaného zákona [zde vláda odkazuje na usnesení sp. zn. I. ÚS 288/2000 ze dne 23. 1. 2001 (U 4/21 SbNU 471)\*]. Vláda se domnívá, že Ústavní soud by měl zvážit, zda na základě přiměřeného použití již citovaného § 118b občanského soudního řádu neomezuje navrhovatele v možnosti rozšíření původního návrhu zá-

\* pozn. red.: Sbírka náleží a usnesení Ústavního soudu, svazek 21, usn. č. 4, str. 471

sada koncentrace řízení, a pokud ano, k jakému okamžiku se toto omezení váže“ (bod 5 vyjádření vlády).

42. K návrhu na spojení řízení v této věci s řízením sp. zn. Pl. ÚS 26/09 vláda odkazuje na odůvodnění usnesení sp. zn. Pl. ÚS 26/09 ze dne 6. 10. 2009, dostupné na <http://nalus.usoud.cz> o odmítnutí návrhu v této věci.

43. K **bodu I petitu** návrhu vláda nejprve uvádí, že je podle jejího názoru nesprávně formulován, když zpochybňuje „ústavněprávní konformitu nejen Lisabonské smlouvy jako celku, ale zároveň i [SEU] a [SFEU] jako celku. Lisabonská smlouva [podle názoru vlády] nepochybně představuje zásadní novelu stávajících zakládacích smluv, přesto některá ustanovení platného znění obou Smluv zůstávají touto novelou nedotčena, a neměla by být proto předmětem přezkumu Ústavním soudem v rámci řízení o souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem. Vláda je přesvědčena, že v rámci tohoto přezkumu nelze přezkoumávat již v současnosti platné normy primárního práva“ (bod 4 vyjádření vlády; srov. rovněž bod 8). Vláda rovněž uvádí, že v této části návrh „postrádá ústavněprávně relevantní argumentaci a v některých bodech spíše vyvolává dojem, že navrhovatelé se pouze snaží přesvědčit Ústavní soud o svých právně-politických úsudcích“ (bod 8 vyjádření vlády). Pokud by tomu tak skutečně bylo, pak by k projednání těchto částí návrhu Ústavní soud nebyl podle názoru vlády příslušný (bod 9 vyjádření vlády).

44. Věcně k bodu I petitu návrhu vláda uvádí, že „nemůže být jakýchkoliv pochyb o tom, že souhlas k ratifikaci Lisabonské smlouvy byl Parlamentem ČR dán platně, v souladu se všemi pravidly plynoucími z Ústavy a právního řádu ČR“ (bod 11 vyjádření vlády). Podle vlády je Lisabonská smlouva „novelizací zakládacích smluv a předmětem ratifikace jsou tedy tzv. novelizační body. Tento postup je ostatně užíván i v případech novelizací zákonných norem v českém legislativním procesu“ (bod 11 vyjádření vlády). Navíc podle vlády „absence oficiálního konsolidovaného znění zakládacích smluv se zapracovanými změnami podle Lisabonské smlouvy závěr navrhovatelů nepodporuje, ale naopak se jeví jako zcela logická, neboť předmětem ratifikace v členských státech je právě Lisabonská smlouva měnící zakládací smlouvy. Pokud by oficiální konsolidované znění existovalo, vznikla by naopak nejistota v tom smyslu, co má být předmětem ratifikace ve všech členských státech, a který z obou textů má přednost v (hypotetickém) případě jejich rozporu. Vláda uvádí, že neoficiální konsolidované znění zakládacích smluv se zapracovanými změnami podle Lisabonské smlouvy, které slouží pro lepší orientaci v textu, existuje a bylo publikováno v Úředním věstníku EU i v českém jazyce“ (bod 12 vyjádření vlády s odkazem na Úř. věst. C 115, 9.5.2008, s. 1). K navrhovatelem tvrzenému porušení principu zákazu retroaktivity (viz bod 6 tohoto nálezu) vláda uvádí, že „tato možnost dodatečných oprav, [...] je zcela v souladu s mezinárodním právem. Jedná se o tzv. korigenda, čili o opravy chyb, jež vznikly při překladech textu z původního jazyka, resp. jazyků, do ostatních úředních jazyků Unie, a nikoliv o změny věcné povahy. Tento postup podléhá pravidlům stanoveným v čl. 79 Vídeňské úmluvy o smluvním právu [vyhlášena pod č. 15/1988 Sb., dále jen „Vídeňská úmluva“]“ (bod 13 vyjádření vlády, odkazy vypuštěny). Vláda rovněž oponuje tvrzení navrhovatele, že Lisabonská smlouva odporuje základní charakteristice České republiky jako svrchovaného a demokratického právního státu zakotvené v čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR, potažmo v čl. 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod s ohledem na další tvrzené důvody shrnuté v bodech 6 a 7 tohoto nálezu.

45. Dále se vláda vyjadřuje k jednotlivým důvodům, ve kterých navrhovatel spatřuje rozpor určitých ustanovení Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem a které navrhovatel uvádí v **bodu II petitu návrhu**.

46. V bodech 18 až 23 svého vyjádření vláda argumentuje, že **čl. 7 SEU** není v rozporu s čl. 1 odst. 1 ani s čl. 2 odst. 3 Ústavy (k tomuto navrhovatelem tvrzenému důvodu rozporu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem viz bod 11 nálezu). Připomíná, že toto ustanovení již bylo předmětem posuzování ze strany Ústavního soudu, který v nálezu Pl. ÚS 19/08 neshledal jeho rozpor s ústavním pořádkem. Dále vláda mj. uvádí, že výrazy, jejichž nepřiměřenou obecnost navrhovatel namítá, „nevybočují z mezí přiměřené obecnosti, a to nejen v rámci standardů norem mezinárodního smluvního

práva, ale i v rámci standardů norem práva vnitrostátního, jež jsou zřejmě ve srovnání s prve uvedenými vyšší“ (bod 20 vyjádření vlády, které odkazuje na bod 186 nálezu Pl. ÚS 19/08).

47. V bodech 24 až 31 svého vyjádření vláda argumentuje, že **čl. 8 SEU** není podle jejího názoru v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy (k tomuto navrhovatelem tvrzenému důvodu rozporu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem viz bod 12 nálezu). Zde např. vláda poukazuje na skutečnost, že „významu sporných pojmů se lze dobrat běžnými výkladovými prostředky, jež jsou pro výklad mezinárodních smluv stanoveny v čl. 31 Vídeňské úmluvy. Podle tohoto ustanovení je nutné výrazy v textu mezinárodní smlouvy nevykládat izolovaně, nýbrž ve vzájemné souvislosti, vykládat je v dobré víře a připisovat jim obvyklý smysl, a konečně, přihlížet přitom i k předmětu a účelu smlouvy tak, aby výklad přispěl k efektivnímu provádění smlouvy“ (bod 25 vyjádření vlády). Vláda pak takový výklad provádí v následujících bodech svého vyjádření.

48. V bodech 32 a 33 se vláda zabývá pochybnostmi navrhovatelů vyjádřenými v souvislosti s **čl. 10 odst. 1 SEU** a rovněž konstatuje, že není v rozporu s čl. 1 odst. 1, ani s čl. 10a Ústavy (k tomuto navrhovatelem tvrzenému důvodu rozporu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem viz bod 13 nálezu). Vláda v bodu 32 svého vyjádření uvádí, že toto ustanovení SEU je

„především konstatováním skutečnosti, že zastupitelská demokracie patří ke společným ústavním tradicím sdíleným členskými státy. Právě prostřednictvím zastupitelské demokracie na národní úrovni se uskutečňuje svěřením pravomocí, jejichž originárními nositeli zůstávají členské státy, Unii a jejím orgánům. Tato základní linie zastupitelské demokracie je pak Lisabonskou smlouvou ještě akcentována přiznáním zvláštní úlohy vnitrostátních parlamentů při kontrole výkonu takto svěřených pravomocí. Skutečnost, že Evropský parlament, volený přímo občany členských států Unie na základě principu tzv. degresivní proporcionality, vykonává na unijní úrovni některé, nikoli však všechny funkce imanentní zastupitelským sborům národním, a to především funkce kontrolní a legislativní, vypovídá o tom, že tento orgán hraje doplňkovou roli v posílení transparentnosti a demokratické struktury rozhodovacího procesu, a nikoliv že Unie sama se jeho prostřednictvím stává státem nebo že by na něj byla přenesena práva parlamentů vnitrostátních. Evropská unie je tedy systémem *sui generis*, ve kterém je prvek demokratické reprezentace založen na legitimačním řetězu mezi národními parlamenty a Radou a doplněn o horizontální prvek zastoupení v Evropském parlamentu“.

49. V bodech 34 až 41 svého vyjádření vláda argumentuje pro závěr formulovaný v bodu 41, že **čl. 17 SEU** „není podle jejího názoru v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy ani s Listinou základních práv a svobod“ (k tomuto navrhovatelem tvrzenému důvodu rozporu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem viz bod 14 nálezu). K otázce namítané vágnosti pojmu „evropanství“ vláda poukazuje na znění tohoto pojmu v jiných jazykových verzích. Vláda uvádí, že „v českém překladu možná poněkud nevhodně zvolený výraz evropanství je tedy třeba chápat v této souvislosti spíše jako »evropskou angažovanost«, tedy volně řečeno bazální loajalitu vůči hodnotám a obecným cílům integrace“ (bod 39 vyjádření vlády). Obdobně vláda argumentuje s ohledem na údajný rozpor požadavku evropanství s principem politické neutrality.

50. V bodech 42 až 44 svého vyjádření vláda argumentuje pro závěr formulovaný v bodu 44, že „nesdílí názor navrhovatelů, že institut tzv. posílené spolupráce“ upravený v **čl. 20 SEU** „odporuje principu svrchovanosti České republiky, a je s ohledem na shora uvedené přesvědčena, že čl. 20 SEU není v rozporu s čl. 1 odst. 1 ani s čl. 10a Ústavy ČR“ (k tomuto navrhovatelem tvrzenému důvodu rozporu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem viz bod 15 nálezu). Vláda v bodu 42 svého vyjádření uvádí, že

„smyslem posílené spolupráce je umožnit některým členským státům integrovat se v rámci Unie rychleji a přitom zajistit, že tato spolupráce bude ostatním členským státům v případě jejich pozdějšího zájmu kdykoliv za předem jasné stanovených podmínek otevřena. Z těchto důvodů je zcela logické, že Lisabonská smlouva, podobně jako již platná Smlouva o EU, podmiňuje navázání posílené spolupráce mezi skupinou členských států splněním stanovených podmínek

a schválením ze strany Rady. Pokud si budou některé členské státy EU přát navázání spolupráce mimo oblast působnosti Unie a bez využití jejích institucionálních struktur, přičemž taková spolupráce nebude v rozporu se závazky těchto států plynoucími z jejich členství v Unii, Lisabonská smlouva jim v tomto žádné omezení neklade. Narozdíl od posílené spolupráce ve smyslu čl. 20 SEU však v tomto případě Unie nemůže ostatním členským státům zaručit, že jim zúčastněné státy umožní se k takové spolupráci mimo rámec EU připojit“.

51. Vláda v tomto ohledu doplňuje, že „v oblasti sdílených pravomocí platí zásada, že v rozsahu, v jakém určitou pravomoc nevykonala Unie nebo se ji rozhodla přestat vykonávat, náleží její výkon členským státům“ (vyjádření vlády bod 43). Podle názoru vlády mohou členské státy tyto Unii dosud nevykonané pravomoci vykonávat jednotlivě, popř. i společně, za podmínky, že se výkon těchto pravomocí nedostane do rozporu se závazky těchto členských států plynoucích z jejich členství v EU. Jak však vláda dále vysvětluje,

„v případě posílené spolupráce ve smyslu čl. 20 SEU se však již jedná o kvalitativně jinou situaci, neboť tato spolupráce se uskutečňuje v rámci cílů a působnosti Unie a v rámci unijního integračního procesu, který tak může být touto cestou prohlubován a posilován i mezi užší skupinou (nejméně devíti) členských států. Členské státy zapojené do posílené spolupráce totiž vykonávají nevýlučné pravomoci Unie, nikoli pravomoci vlastní, jak je výslovně a jasně uvedeno v čl. 20 odst. 1 SEU. Pokud budou v rámci této kvalifikované posílené spolupráce přijímány právní akty, budou mít kvalitu unijního práva se všemi příslušejícími atributy“ (bod 43 vyjádření vlády).

52. V bodech 45 až 51 svého vyjádření vláda argumentuje pro závěr formulovaný v bodu 51, že „**čl. 21 odst. 2 písm. h) SEU** není v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR ani s čl. 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod“ (k tomuto navrhovatelem tvrzenému důvodu rozporu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem viz bod 16 nálezu), přičemž odkazuje na argumentaci uplatněnou ohledně obdobných argumentů navrhovatelů a doplňuje ji srovnávacím jazykovým výkladem, s pomocí něhož vláda dospívá k přesvědčení, že „členské státy Unie neměly při sjednávání Lisabonské smlouvy na mysli řádnou správu věcí veřejných ve smyslu zodpovědného výkonu veřejné moci vůči podřízeným subjektům, který se účinně realizuje pouze uvnitř státu, jak se mylně navrhovatelé domnívají, jako spíše zodpovědné přijímání politických rozhodnutí vůči rovnocenným partnerům, které má vést k vytvoření a udržení celosvětového řádu“ (bod 48 vyjádření vlády).

53. V bodech 52 až 58 svého vyjádření vláda argumentuje pro závěr formulovaný v bodu 58, že možnost vytvoření společné obrany EU, zakotvená v **čl. 42 odst. 2 pododst. 1 SEU**, není v rozporu s čl. 1 odst. 1 ani s čl. 10a Ústavy (k tomuto navrhovatelem tvrzenému důvodu rozporu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem viz bod 17 nálezu). Vláda předně považuje za nezbytné oponovat tvrzení navrhovatele (obsaženému v bodu 131 návrhu), že „nový text Maastrichtské smlouvy jinou alternativu než vznik společné obrany nepřipouští“. Podle vlády je toto tvrzení „v přímém rozporu se zněním čl. 42 SEU“. Podle vlády je „zřejmé, že z právního hlediska je zakotvena možnost jednomyslně rozhodnout o společné obraně, avšak je ponecháno na politické úvaze zástupců členských států v Evropské radě, zda bude takové rozhodnutí přijato. V žádném případě se nejedná o právní závazek, jehož nesplnění by znamenalo porušení smluvní povinnosti. Jinak řečeno, společná obrana vznikne, pokud o tom Evropská rada v blíže neurčeném budoucím časovém okamžiku rozhodne, výlučně na základě své politické úvahy, aniž by k tomu byla právně zavázána“ (obě citace z bodu 53 vyjádření vlády). Dále vláda upozorňuje na nutnost schválení takového rozhodnutí všemi členskými státy v souladu s jejich předpisy (bod 54 vyjádření vlády). Vláda je rovněž přesvědčena, že

„tvrzení navrhovatelů ohledně nemožnosti přenést jakékoliv pravomoci týkající se obrany na mezinárodní organizaci je neudržitelné. Pokud by záležitosti týkající se obrany byly skutečně základním atributem svrchovanosti ČR, jejíž zachování by neumožňovalo učinit obranu předmětem mezinárodních závazků, postrádalo by celé ustanovení čl. 43 Ústavy ČR smyslu. Je totiž evidentní, že jak plnění mezinárodních smluvních závazků o společné obraně proti napadení (čl. 43 odst. 1 Ústavy ČR), tak účast ČR v obranných systémech mezinárodní organizace, jíž je ČR členem (čl. 43 odst. 2 Ústavy ČR), jakož i pobyt ozbrojených sil jiných států na území ČR

(čl. 43 odst. 3 Ústavy ČR), jednoznačně představují sdílení pravomocí v oblasti obrany, samozřejmě na základě platných mezinárodních smluvních závazků přijatých ČR jako svrchovaným státem při splnění Ústavou ČR stanovených postupů. Přijetí takovýchto smluvních závazků výslovně umožňuje čl. 49 písm. b) Ústavy ČR, který jako jednu z kategorií tzv. »prezidentských smluv« stanoví kategorii smluv »spojeneckých, mírových a jiných politických« (bod 55 vyjádření vlády).

54. V té souvislosti vláda upozorňuje na členství České republiky v Organizaci Severoatlantické smlouvy (North Atlantic Treaty Organization – NATO – Severoatlantická smlouva [Washington, D. C., 4. dubna 1949]. Pro Českou republiku vstoupila v platnost v souladu se zněním článku 10 smlouvy dne 12. března 1999 a byla vyhlášena pod č. 66/1999 Sb.) a důsledky z toho vyplývající, i s ohledem na čl. 42 odst. 7 pododst. 2 SEU.

55. V bodech 59 až 61 svého vyjádření vláda argumentuje pro závěr formulovaný v bodu 61, že **čl. 50 odst. 2 až 4 SEU** „upravující postup při vystoupení členského státu z Unie není v rozporu s čl. 1 odst. 1 ani s čl. 10a Ústavy“ (k tomuto navrhovatelem tvrzenému důvodu rozporu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem viz bod 18 nálezu). Vláda v té souvislosti připomíná závěry Ústavního soudu, vyjádřené v bodu 106 jeho nálezu Pl. ÚS 19/08, že „explicitní artikulace [možnosti vystoupení z Unie] v Lisabonské smlouvě je nesporným potvrzením principu *States are the Masters of the Treaty* a trvající svrchovanosti členských států“. Podle vlády „úprava postupu pro vystoupení je pak vyjádřením společné vůle členských států řešit budoucí vzájemné vztahy smluvně, konsensuálně a komplexně (což je v případě takového integračního celku nepochybně žádoucí)“ (bod 59 vyjádření vlády).

56. K tvrzeným důvodům rozporu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem, které navrhovatel uvádí v **bodu III petitu návrhu** (k tomuto bodu petitu návrhu viz bod 19 nálezu), vláda upozorňuje, že navrhovatelé napadají ustanovení **čl. 78 odst. 3 SFEU a čl. 79 odst. 1 SFEU**, „aniž by věnovali pozornost systematickému výkladu těchto ustanovení, ať již jde o samotný koncept prostoru svobody, bezpečnosti a práva, mezinárodní závazky v oblasti azylové politiky, prostupnost vnitřních hranic, ochranu vnějších hranic a navazující vízovou politiku či snahu o komplexní řešení legální a nelegální migrace. Pomíjejí přitom i ta ustanovení SFEU, která jejich argumentaci vyvracejí, i doslovný text uvedených ustanovení“ (bod 62 vyjádření vlády). K ustanovení čl. 78 odst. 3 SFEU vláda uvádí, že je třeba mít na paměti, „že jsou to právě členské státy, které v Radě o takových opatřeních rozhodují, a to ve prospěch dotčeného či dotčených členských států. Toto ustanovení je třeba vykládat i v kontextu uplatňování zásady solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy, a to i na finanční úrovni“ (bod 63 vyjádření vlády). K ustanovení čl. 79 odst. 1 SFEU pak vláda „pokládá za nezbytné především poukázat na odstavec 5 téhož článku, který navrhovatelé zcela pominuli.“. Podle vlády „toto ustanovení členským státům zaručuje právo stanovit objem vstupů státních příslušníků třetích zemí přicházejících na jejich území s cílem hledat práci či podnikat jako samostatně výdělečná osoba. Jedná se o zvláště důležitý regulační mechanismus, který by měl zůstat ochranou vnitřního pracovního trhu proti nežádoucímu (nezvladatelnému) přílivu cizích státních příslušníků pohybujících se již volně za prací v rámci společného pracovního trhu Unie“ (bod 64 vyjádření vlády). Na základě uvedeného „se vláda domnívá, že tvrzení navrhovatelů uvedená v části III návrhu jsou zjevně neopodstatněná. Čl. 78 odst. 3 a čl. 79 odst. 1 SFEU podle názoru vlády nejsou v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy“ (bod 65 vyjádření vlády).

57. K **bodu IV petitu návrhu** vláda uvádí, že „Ústavní soud není k projednávání tohoto návrhu věcně příslušný, a to jednak z toho důvodu, že v případě Rozhodnutí se nejedná o kategorii mezinárodní smlouvy, která podléhá předběžnému přezkumu ústavnosti [...], a dále proto, že Ústavní soud je zde pouze žádán, aby autoritativně konstatoval pravdivost určitého právního názoru“ (bod 66 vyjádření vlády).

#### D.

#### Vyjádření prezidenta republiky

58. Dne 16. října 2009 došlo Ústavnímu soudu vyjádření prezidenta republiky. Člení se do pěti částí označených písmeny A až E.

59. V **části A**, nazvané „Preambule“, prezident republiky připomíná společensko-politické souvislosti schvalování Lisabonské smlouvy, vítá návrh skupiny senátorů a konstatuje, že „ačkoliv se Ústavní soud ve věci Lisabonské smlouvy již vyjadřoval, bylo to pouze k jejím jednotlivostem, a nikoli ke smlouvě jako celku“. Podle názoru prezidenta republiky „dřívější posuzování dílčích pasáží Lisabonské smlouvy není zárukou, která by mohla vyvrátit pochybnosti o kompatibilitě Lisabonské smlouvy s naším ústavním pořádkem. Dnešní úkol Ústavního soudu je zcela jiný, a proto neporovnatelný s tím, který měl na podzim minulého roku“. K předchozímu přezkumu Lisabonské smlouvy se prezident republiky ještě vrací v posledním odstavci první části svého vyjádření:

„Vzhledem k tomu, že předchozí zkoumání souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem ČR bylo založeno na specifickém přístupu, kdy Ústavní soud posuzoval jen ta ustanovení, která tehdy Senát napadl, a neposuzoval Lisabonskou smlouvu komplexně a celistvě, nebyly seriózně posouzeny a zváženy ani mé argumenty, které jsem uvedl ve svém stanovisku z června 2008. Na mé obsáhlé vyjádření odpověděl tehdy Ústavní soud jedinou větou. Současné podání senátorů, které je rozsahem napadených ustanovení mnohem širší, dává příležitost zamyslet se nad problematikou Lisabonské smlouvy komplexněji a otevírá tím i příležitost vrátit se k mým předchozím argumentům.“.

60. V **části B** prezident republiky rekapituluje své vyjádření z června 2008 (učiněné v rámci řízení ve věci sp. zn. Pl. ÚS 19/08). Prezident republiky se domnívá, že „v rámci řízení ani později nedostal úplné a přesvědčivé odpovědi“ na pět otázek, které v tomto vyjádření vznesl. Tyto otázky v předloženém vyjádření opakuje.

61. První otázka, vznesená prezidentem republiky, zněla: „Zůstane Česká republika i po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost svrchovaným státem a plnoprávným subjektem mezinárodního společenství, způsobilým samostatně a beze zbytku dodržovat závazky, které pro něj vyplývají z mezinárodního práva?“. Podle názoru prezidenta republiky se Ústavní soud „přímé odpovědi vyhnul a přišel s novou teorií svrchovanosti sdílené společně Evropskou unií a Českou republikou (a dalšími členskými státy)“. Prezident republiky uvádí:

„Pojem sdílená svrchovanost se sice v poslední době poměrně často používá, ale pouze v nerigorózních debatách. Je sám o sobě protimluvem. Nejen, že náš právní řád pojem »sdílená svrchovanost« nezná, ale nezná ho ani právo Evropské unie. Byl použit pouze v rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady, kterým se pro období 2007–2013 stanoví program Občané pro Evropu na podporu aktivního evropského občanství, kde se uvádí, že »**Kultura sdílené svrchovanosti – a ne vzdání se svrchovanosti – to je kultura a identita dnešního evropského občana, a tím spíše občana budoucího**«. To samozřejmě nemůže být základem jakékoli právní argumentace“.

62. V následujícím odstavci představuje prezident republiky svoje pojetí svrchovanosti: „Podstatou svrchovanosti je neomezený výkon moci. Její sdílení svrchovanost popírá“. Podle prezidenta republiky „dovedeno do důsledku tento názor Ústavního soudu [prezident republiky má zřejmě na mysli pojetí suverenity vyjádřené Ústavním soudem v jeho nálezu Pl. ÚS 19/08] naznačuje, že v Evropské unii žádný suverén v klasickém slova smyslu nebude. To je velmi nebezpečné společenské uspořádání“. Prezident republiky uzavírá:

„Nemyslím, že právě tento typ svrchovanosti měl na mysli český ústavodárce, když v roce 1992 formuloval článek 1 Ústavy. Z odpovědi Ústavního soudu rovněž plyne odpověď na druhou část této otázky: Česká republika jako subjekt mezinárodního společenství není plnoprávná a své mezinárodní závazky může beze zbytku dodržovat pouze společně s Evropskou unií. To pro mne nebyla a není přijatelná odpověď“.

63. Druhá otázka, na kterou prezident republiky hledal v řízení před Ústavním soudem odpověď, zněla: „Je ustanovení Lisabonské smlouvy o přímém vnitrostátním účinku právních předpisů Evropské unie v souladu s čl. 10 Ústavy České republiky?“. Podle názoru prezidenta republiky „na tuto otázku

Ústavní soud neposkytl odpověď vůbec. Problematiky se [podle prezidenta republiky] dotkl pouze odkazem na kauzu tzv. cukerných kvót.“.

64. Třetí otázkou se prezident republiky podle svého vyjádření tázal: „Má Listina základních práv Evropské unie právní status mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy, a pokud ano, jsou všechna její ustanovení v souladu s Listinou základních práv a svobod České republiky, resp. jiných součástí ústavního pořádku?“. Podle názoru prezidenta republiky „na první část otázky Ústavní soud neposkytl přímou odpověď. Z nálezů lze pouze nepřímou dovodit, že Ústavní soud považuje Listinu základních práv Evropské unie za mezinárodní smlouvu a že Listina není v rozporu s Ústavou. Výslovná odpověď však poskytnuta nebyla.“.

65. Čtvrtou otázkou se prezident republiky tázal, zda Evropská unie zůstane „po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost mezinárodní organizací, resp. institucí, na kterou čl. 10a Ústavy dovoluje přenést pravomoci orgánů České republiky“. Podle prezidenta republiky „Ústavní soud neposkytl žádnou odpověď.“.

66. Konečně pátá otázka položená prezidentem republiky: „Jestliže Lisabonská smlouva nepřímou novelizuje Přístupovou smlouvu, nevztahuje se pak implicitně i na Lisabonskou smlouvu ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii (ve kterém by pak bylo třeba novelizovat zejména otázku pro referendum)? Nemá být proto i souhlas k ratifikaci Lisabonské smlouvy předmětem referenda?“. Zde prezident republiky uvádí, že „na tuto otázku jako jedinou Ústavní soud odpověděl, byť můj dotaz zřejmě nepochopil.“. Podle chápání prezidenta republiky:

„Ústavní soud konstatoval, že referendum je možné, ale že rozhodnutí nepřísluší Ústavnímu soudu, ale politickým orgánům. Já se však tázal, zda se již schválený ústavní zákon o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii vztahuje či nevztahuje i na Lisabonskou smlouvu. Ta mění podmínky našeho přístupu, a to velmi podstatným způsobem.“.

67. Prezident republiky připomíná důvodovou zprávu k ústavnímu zákonu č. 515/2002 Sb. (podle jeho názoru „schválenou vládou a Parlamentem České republiky“) a cituje z ní následující pasáž:

„formulace čl. 10a Ústavy předpokládá alternativně jako podmínku ratifikace mezinárodní smlouvy, kterou jsou přenášeny některé pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci, buď souhlas třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů, nebo **souhlas daný v referendu**. Návrh zákona tuto obecnou formulaci konkretizuje tak, že pro případ ratifikace Smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii je třeba předchozího souhlasu v referendu, neboť pouze jím lze rozhodnout o přistoupení k Evropské unii; **určuje tedy jednu z variant uvedených v citovaném čl. 10a**. Procesem ratifikace jiných typově vymezených mezinárodních smluv se návrh zákona nezabývá, bude předmětem budoucích rozhodnutí Parlamentu“.

Z toho prezident republiky dovozuje, „že již v roce 2002 Parlament České republiky předpokládal, že podle čl. 10a Ústavy, pokud by v budoucnu mělo dojít k přenosu některých pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci, mělo by se tak stát referendem“. Podle názoru prezidenta republiky se Ústavní soud

„vůbec nezabýval otázkou, zda Lisabonská smlouva, která se má ratifikovat více než pět let od data 1. května 2004, tj. od data přistoupení České republiky k Evropské unii, nemění podmínky, za kterých se občané vyslovili v referendu k přistoupení České republiky k Evropské unii, a zda proto není třeba přijmout nový zákon o referendu, kterým by občané odpověděli na otázku souhlasu se změnami přijatými Lisabonskou smlouvou.“.

68. Závěrem části B prezident republiky proklamuje: „Na všechny tyto otázky musí dát Ústavní soud přímou odpověď.“.

69. V **části C** prezident republiky rekapituluje návrh skupiny senátorů a s jejich výhradami vyjadřuje souhlas. Závěrem této části prezident republiky vítá jejich snahu „konečným výčtem definovat znaky tzv. materiálního jádra ústavního pořádku, přesněji řečeno svrchovaného demokratického právního státu“. Prezident republiky se domnívá, že „pokud Ústavní soud toto vymezení přijme za své, či je definuje jiným, podobným způsobem, mohlo by se tím zamezit budoucímu účelovému definování těchto znaků v souvislosti s aktuálně projednávanými kauzami“. Podle názoru prezidenta republiky by se tím výrazně posílila míra právní jistoty občanů i státních orgánů.

70. V **části D** se prezident republiky vrací k návrhu skupiny senátorů na zrušení vybraných ustanovení jednacíh řádů obou komor Parlamentu (sp. zn. Pl. ÚS 26/09) a konstatuje, že jej Ústavní soud odmítl, „aniž by jej podrobněji zkoumal“. Prezidentovi republiky „nezbývá než vyjádřit nad tímto unáhleným postupem Ústavního soudu své politování, protože tyto závažné otázky české státnosti tak zůstanou nezodpovězeny a mohou se v budoucnu stát předmětem dalších sporů“.

71. V závěrečné **části E** prezident republiky navrhuje,

„aby Ústavní soud rozhodl jasně, konkrétně a s podrobným odůvodněním o souladu Lisabonské smlouvy jako celku s článkem 1 odst. 1 Ústavy, resp. s článkem 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a aby sdělil, zda Česká republika zůstane i po ratifikaci Lisabonské smlouvy svrchovaným, jednotným a demokratickým právním státem založeným na účtě k právům a svobodám člověka a občana.“.

72. Dne 23. října 2009 bylo Ústavnímu soudu doručeno prostřednictvím prezidentova právního zástupce Aleše Pejchala **doplnění vyjádření prezidenta republiky**. V něm se prezident republiky ztotožňuje s doplněním návrhu skupiny senátorů a v jeho rámci pak upozorňuje Ústavní soud, aby neopomněl posoudit slučitelnost Lisabonské smlouvy s Ústavou také s ohledem na to, zda „opuštěním principu konsensuálního v oblasti zahrnující prostor svobody, bezpečnosti a práva a zavedením v této oblasti principu většinového hlasování představitelů moci výkonné jednotlivých členských států Evropské unie nedochází k porušení čl. 10a Ústavy, neboť po faktické v stránce nejde o přenos pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizaci, ale na skupinu států, jež Českou republiku při prosazování vlastních zájmů přehlasují“. Podle názoru prezidenta republiky „přenos pravomoci orgánů České republiky na jiný stát či skupinu států čl. 10a Ústavy nepřipouští“.

### III.

#### Průběh ústního jednání

73. Při ústním jednání před Ústavním soudem, které se konalo dne 27. října 2009, vystoupili za navrhovatele senátor Jiří Oberfalzer a jím zmocněný právní zástupce Jaroslav Kuba, za Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky její předseda Miloslav Vlček, za Senát České republiky jeho předseda Přemysl Sobotka, za prezidenta republiky jím zmocněný právní zástupce Aleš Pejchal a za vládu České republiky ministr pro evropské záležitosti Štefan Füle.

74. Právní zástupce navrhovatele vznesl, s odvoláním na ustanovení § 37 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, námitku podjatosti soudce zpravodaje Pavla Rychetského, přičemž pochybnosti o jeho nepodjatosti odůvodnil tím, že v textu článku uveřejněného v internetovém vydání Lidových novin z 30. 9. 2009 s názvem „Německý velvyslanec se vyptával Rychetského na osud Lisabonu“, je mj. uvedeno, že „německý velvyslanec se před dvěma týdny osobně objednal u předsedy soudu Pavla Rychetského a jednal s ním i o Lisabonské smlouvě. Lidovým novinám to potvrdil i soudce Rychetský. Velvyslance Johannea Haindla podle Rychetského zajímalo to, jak dlouho bude soudu trvat, než vynese rozsudek (sic!). Jak se i v uvedeném článku popravdě (sic!) dále uvádí, schůzka ... zaskočila senátory, kteří podali ústavní stížnost (sic!)“.

75. Ústavní soud přerušil jednání a poté o námitce rozhodl usnesením takto: „Soudce Pavel Rychetský není vyloučen z projednávání a rozhodování ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 29/09“. V podrobnostech se odkazuje na uvedené usnesení dostupné na <http://nalus.usoud.cz>.



76. V pokračování ústního jednání předseda Ústavního soudu stručně zrekapituloval obsah návrhu spolu s doplněním učiněným navrhovatelem a vyjádřeními účastníků řízení a vyzval zástupce vlády, aby předložil, v souladu s výzvou učiněnou soudcem zpravodajem dne 26. října 2009, stejnopis usnesení vlády České republiky ze dne 13. prosince 1995 č. 732 k žádosti České republiky o přijetí do Evropské unie společně s žádostí a memorandem připojeným k této žádosti. Zástupce vlády tak učinil a kopie uvedených dokumentů byly doručeny v přestávce ústního jednání i ostatním účastníkům řízení.

77. Navrhovatel ústy svého právního zástupce předložil dokument nazvaný „Doplnění a upřesnění petitu návrhu s odůvodněním“ (dále jen „druhé doplnění“) a stručně shrnul jeho obsah. Stejnopisy druhého doplnění předseda Ústavního soudu doručil ostatním účastníkům krátkou cestou přímo v průběhu ústního jednání.

78. Navrhovatel v tomto druhém doplnění podle svých slov „doplňuje a zpřesňuje petit návrhu“ ze dne 29. září 2009 a jeho doplňku ze dne 15. října 2009 takto: Bod I petitu návrhu tak, jak je formulován v druhém doplnění, zní: „Lisabonská smlouva (v konsolidovaném znění) jako celek, (Maastrichtská smlouva jako celek a Římská smlouva jako celek) odporuje článku 1 odst. 1 Ústavy, a článku 2 odst. 1 [Listiny]“. V bodu II petitu návrhu navrhovatel činí tyto změny:

- čl. 7 odst. 3 SEU zpochybněný již v původním návrhu (viz bod 11 tohoto nálezu; v původním návrhu i jeho doplnění ovšem navrhovatel zpochybnil čl. 7 SEU jako celek a poté i jeho konkrétní formulace) má podle navrhovatele odporovat rovněž čl. 2 odst. 3 Ústavy,
- čl. 9 SEU má podle navrhovatele odporovat čl. 1 odst. 1 Ústavy,
- čl. 13 odst. 1 SEU a čl. 47 SEU má podle navrhovatele odporovat čl. 10a odst. 1 Ústavy,
- čl. 14 odst. 2 SEU má podle navrhovatele odporovat čl. 1 Listiny,
- čl. 17 odst. 1 a 3 SEU zpochybněný již v původním návrhu (viz bod 14 tohoto nálezu; v doplnění ovšem navrhovatel zpochybnil pouze druhý pododstavec čl. 17 odst. 3 SEU) má podle navrhovatele odporovat rovněž čl. 21 odst. 4 Listiny,
- čl. 19 odst. 1 SEU má podle navrhovatele odporovat čl. 87 odst. 2 Ústavy
- čl. 50 odst. 2, 4 SEU zpochybněný již v původním návrhu (viz bod 18 tohoto nálezu) má podle navrhovatele odporovat čl. 2 odst. 3 Ústavy.

79. V souvislosti s čl. 8 SEU zpochybněným již v původním návrhu (viz bod 12 tohoto nálezu) navrhovatel v druhém doplnění neuvádí rozpor konkrétních formulací tak, jako činil v původním návrhu; u čl. 7 SEU v tomto druhém doplnění navrhovatel uvádí pouze jeho odstavec 3; u čl. 50 SEU v tomto druhém doplnění navrhovatel uvádí pouze odst. 2, 4, nikoliv odstavce 2 až 4, jako činil v původním návrhu a jeho doplnění (viz bod 18). Tyto rozdíly však lze zřejmě přičíst spíše ledabylému zpracování uvedených podání (stejně jako výslovné zpochybnění pouze druhého pododstavce čl. 17 odst. 3 SEU v doplnění návrhu), než úmyslu navrhovatele, a Ústavní soud je tedy nepokládal za relevantní.

80. Výše uvedená doplnění, popř. modifikace znění petitu návrhu navrhovatel odůvodnil způsobem shrnutým v následujících bodech tohoto nálezu (písařské chyby jsou v citacích korigovány, syntax nikoliv).

81. K tvrzenému rozporu **čl. 7 odst. 3 SEU s čl. 2 odst. 3 Ústavy**:

„Při aplikaci této pravomoci Rada rozhodne kvalifikovanou většinou o pozastavení práv členského státu, včetně hlasovacích práv zástupců jeho vlády v Radě. Tím následně dojde k omezení moci tohoto členského státu. A to s dopadem na jeho občany. Právní norma, obsahující toto pravidlo, zakotvená v [ustanovení čl. 7 odst. 3 SEU], a umožňující redukovat moc členského státu,

kteřá je primárně založena jako služba jeho občanům, je tak v přímém rozporu s právní normou českého ústavního pořádku. Konkrétně zakotvenou v [ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy], podle níž státní moc slouží všem občanům“.

82. Zde Ústavní soud poznamenává, že totožnými důvody navrhovatel zpochybnil soulad čl. 7 SEU s čl. 2 odst. 3 Ústavy již ve svém původním návrhu (srov. bod 11 tohoto nálezu).

83. K tvrzenému rozporu **čl. 9 SEU s čl. 1 odst. 1 Ústavy**:

„Při aplikaci této právní normy se uplatní institut tzv. »evropského občanství«, jež není odvozeno z Ústavy, resp. ústavního pořádku členského státu. Vzhledem k tomu, že institut občanství není definičním znakem mezinárodní organizace, nýbrž státu, zavedení tzv. »evropského občanství« rovněž dokazuje, že právní subjektivita EU nese ve smyslu této úpravy znaky státu. (S právní subjektivitou mezinárodní organizace by totiž korespondovalo označení typu »občané členských států Evropské unie«).

Tím následně dojde k omezení svrchovanosti členského státu. Občanství, které sebou nese právní důsledky, Ústava ČR uvádí pouze ve vztahu ke státu v ustanoveních článků 1, 2, 12 a 100.

Z právní normy, obsahující uvedený institut, a zakotvené v [ustanovení čl. 9 SEU], tak nelze pro občana členského státu vyloučit vznik i protichůdné odpovědnosti. Jednak vznikající ze státoobčanského vztahu, jednak vznikající z tzv. »evropanství«. Vznik občanství s právními důsledky podle [ustanovení čl. 9 SEU] občanovi ČR je tak v rozporu s ústavním principem svrchovanosti ČR, zakotveným v [ustanovení čl. 1 odst. 1 Ústavy], cit: »Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát«.

Neboť jejím občanům tak v důsledku vzniku »evropského občanství« může vzniknout např. dilema rozhodování se mezi odpovědností státu či EU za situace případného rozporu mezi nimi“.

84. K tvrzenému rozporu **čl. 13 odst. 1 SEU a čl. 47 SEU s čl. 10a odst. 1 Ústavy** navrhovatel uvádí, že „při aplikaci citovaných ustanovení se právní subjektivita Evropské unie bude projevovat jako právní subjektivita státu“. V následujících pasážích toto tvrzení navrhovatel rozvádí a uzavírá, že z aplikace těchto ustanovení SEU

„vyplývá, že přenášení některých pravomocí na EU a její orgány přinese členskému státu ztrátu svrchované možnosti bránit svoje příslušníky před dopady z vnějšku přicházejících omezení jejich základních práv. Neboť subjekt, na který jsou tyto pravomoci přenášeny, má právní subjektivitu státu, a nikoli právní subjektivitu mezinárodní organizace nebo instituce. Proto [jsou tato ustanovení] v rozporu s [ustanovením čl. 10a odst. 1 Ústavy]. Které stanoví, že »Mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci«, a tudíž nikoli na jiný stát“.

85. K tvrzenému rozporu **čl. 14 odst. 2 SEU s čl. 1 Listiny** navrhovatel upozorňuje, že následkem jeho aplikace „dojde k tomu, že občané nejlidnatějšího státu budou mít v max. 750členném [Evropském parlamentu] až 12,6 % zástupců, zatímco početně nejslabšího jen 0,8 %“. Z toho navrhovatel dovozuje porušení principu rovnosti zakotveného v citovaném ustanovení Listiny.

86. K tvrzenému rozporu **čl. 17 odst. 1 a 3 SEU s čl. 21 odst. 4 Listiny**:

„V [čl. 17 odst. 3 SEU] se uvádí: »... Členové Evropské komise jsou vybíráni podle celkové způsobilosti a evropanství«. Obsah »evropanství« není definován, může sloužit k diskriminaci apod. Ale především není vyloučena jeho transformace ve výlučnou ideologii EU, deformující pluralismus a demokratické hodnoty, na nichž byla založena.

V indikovaném rozporu tak již nejde jen o »problém« ČR.

Zmíněné ustanovení SEU tak odporuje [čl. 21 odst. 4 Listiny], cit.: »Stát ... (se) nesmí ... vázat ... na výlučnou ideologii.« A potažmo i [čl. 21 odst. 4 Listiny], cit.: »Občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím«.

87. Obdobně jako ve vztahu k argumentům vzneseným ohledně rozporu čl. 7 SEU s čl. 2 odst. 3 Ústavy (viz bod 82 tohoto nálezu) Ústavní soud poznamenává, že toto doplnění ve skutečnosti reprodukuje původní návrh (viz bod 14 tohoto nálezu).

88. K tvrzenému rozporu **čl. 19 odst. 1 SEU s čl. 87 odst. 2 Ústavy** navrhovatel uvádí, že „výklad práva Soudním dvorem Evropské unie je jedním z pramenů tzv. »unijního práva«. A které má podle »Prohlášení« připojeného k Závěrečnému aktu mezivládní konference pod bodem »A« jako »Prohlášení k ustanovením smluv« č. 17: »Prohlášení o přednosti práva« přednost před právem členského státu“. Podle navrhovatele tudíž

„bude mít výklad případných dodatků či změn Lisabonské smlouvy Soudním dvorem Evropské unie přednost před jejich výkladem ústavním soudem členského státu EU. A to při jeho rozhodování o souladu mezinárodní smlouvy s ústavou, resp. ústavním pořádkem.

Tím následně dojde k omezení pravomoci příslušného ústavního soudu, která je v případě [Ústavního soudu ČR] zakotvena v [čl. 87 odst. 2 Ústavy] a v jejichž intencích rozhoduje o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 s ústavním pořádkem, a to před její ratifikací.

Právní norma obsahující toto pravidlo v [ustanovení čl. 19 odst. 1 SEU] tak nadřazuje Soudní dvůr Evropské unie při výkladu tzv. »Smluv« (míněna Lisabonská smlouva) i v případech jejich výkladu ústavním soudem členského státu EU. A to při jeho rozhodování o souladu Lisabonské smlouvy ve znění případných změn a dodatků mezinárodní smlouvy s ústavou, resp. ústavním pořádkem členského státu.

Tím je v přímém rozporu s právní normou českého ústavního pořádku, zakotvenou v [ustanovení čl. 87 odst. 2 Ústavy]. Která umožňuje [Ústavnímu soudu] činit si nezávislý úsudek týkající se výkladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49, bude-li rozhodovat o jejím souladu s ústavním pořádkem ČR. Zároveň se tím zavede závislost interpretace Ústavy na normě obsažené v jiném právním dokumentu“.

89. Konečně k tvrzenému rozporu **čl. 50 odst. 2, 4 SEU s čl. 2 odst. 3 Ústavy** navrhovatel uvádí, že „vystoupení [je] vázané na podmínky, jednostranně určené pokyny Evropské rady. Neboť dle odst. 4 se její člen, zastupující v ní vystupující stát, nesmí podílet na jejich jednáních“. Podle navrhovatele proto nelze „vyloučit, že podmínky obsažené v dohodě o vystoupení mohou být pro vystupující stát např. až ekonomicky likvidační, a donutí ho vzít své rozhodnutí zpět. Čili platí – a opět nejde jen o ČR – že má-li být právo členského státu vystoupit z EU omezeno, tak alespoň za podmínek známých ještě před jeho přistoupením“. Přímě k tvrzenému rozporu navrhovatel uvádí, že

„jestliže se dle odst. 4 člen Evropské rady nebo Rady, který zastupuje vystupující stát, nesmí podílet na jednáních, týkajících se jeho státu, tak tím tzv. »Lisabonská smlouva« po dobu zmíněného procesu omezuje i potenciál vystupujícího státu sloužit jeho občanům. A zároveň i jejich právo v tomto směru. Tím odporuje [čl. 2 odst. 3 Ústavy], podle něhož, cit.: »státní moc slouží všem občanům.«“.

90. Po dotazu předsedy Ústavního soudu potvrdil právní zástupce, že navrhovatel i nadále trvá na dalších bodech petitu, které již nebyly znovu uvedeny v druhém doplnění. Rovněž potvrdil, že body II a III navrhovatel chápe jako eventuelní k bodu I petitu.

91. V závěrečné řeči se senátor Jiří Oberfalzer, zastupující navrhovatele, vrátil k obsahu předchozích návrhů a jejich doplnění předložených navrhovatelem a především obsáhle rekapituloval obsah vyjádření ve věci sp. zn. Pl. ÚS 26/09. Právní zástupce navrhovatele pak ve svém vystoupení polemizoval s body 70 až 76 nálezu Pl. ÚS 19/08. Ústavní soud zde již jen pro úplnost poznamenává, že poté, co bylo uzavřeno dokazování, předneseny závěrečné řeči a Ústavní soud se odebral k závěrečné poradě, bylo mu 30. října 2009 doručeno další podání navrhovatele prostřednictvím jeho právního zástupce. Vzhledem k načasování tohoto podání a vzhledem k tomu, že podle svého obsahu zjevně nebylo návrhem na zahájení řízení, bylo toto podání odloženo [§ 41 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

92. Právní zástupce prezidenta republiky především zopakoval otázky vznesené prezidentem v jeho vyjádření (viz body 60 až 68 tohoto nálezu) a poté obsáhle citoval z výše uvedeného memoranda připojeného k žádosti České republiky o přijetí do Evropské unie (viz bod 76 tohoto nálezu). Poukazoval na to, že se charakter Evropské unie podle názoru prezidenta republiky Lisabonskou smlouvou zásadně mění v porovnání s tím, jaký charakter má Unie nyní.

93. Zástupci obou komor Parlamentu České republiky zrekapitulovali obsah svých písemných vyjádření a opětovně připomněli, že Ústavní soud se již posuzováním souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem zevrubně zabýval v řízení sp. zn. 19/08 s kladným výsledkem.

94. Zástupce vlády nejprve rekapituloval obsah písemného vyjádření vlády a poté předložil i samostatné vyjádření k doplnění návrhu, v jehož závěru uvedl, že je vláda přesvědčena, že jednotlivé články SFEU napadené v doplnění nejsou v rozporu s ústavním pořádkem. Vyjádřil se rovněž k písemnému vyjádření prezidenta. Na závěr svého vystoupení uvedl, že „vláda České republiky podrobila Lisabonskou smlouvu, návrh skupiny senátorů včetně jeho pozdějšího doplnění, i vyjádření prezidenta republiky důkladné právní analýze, na základě které dospěla k závěru, že Lisabonská smlouva v jednotlivých napadených částech, jakož ani jako celek není v rozporu s ústavním pořádkem České republiky“.

#### IV.

##### Vymezení rozsahu přezkumu

95. Předtím, než Ústavní soud přistoupí k samotnému přezkumu Lisabonské smlouvy, je třeba vymezit rozsah, ve kterém je oprávněn tuto smlouvu přezkoumat, a to především s ohledem na svůj předchozí náleze Pl. ÚS 19/08. V této souvislosti před Ústavním soudem vyvstaly tři otázky. Za prvé, do jaké míry brání Ústavnímu soudu jeho předchozí rozhodnutí v dalším přezkumu Lisabonské smlouvy (překážka *rei iudicatae*, níže oddíl A). Za druhé, otázka možnosti přezkoumat Lisabonskou smlouvu, popřípadě smlouvy, které tato smlouva novelizuje (tedy SEU a SFEU), jako celek a s tím související obsahové meze přezkumu mezinárodních smluv (níže oddíl B). Konečně za třetí Ústavní soud považuje za nutné připomenout základní zásady řízení o souladu mezinárodních smluv ve smyslu čl. 87 odst. 2 Ústavy a navazujících ustanovení zákona o Ústavním soudu, a to především s ohledem na možnost zneužití tohoto řízení k protiústavním obstrukčním praktikám (níže oddíl C).

#### A.

##### Překážka věci pravomocně rozsouzené ve vztahu k nálezu Pl. ÚS 19/08

96. V bodu 78 nálezu Pl. ÚS 19/08 Ústavní soud uvedl, že eventuální nový návrh na přezkum této identické Lisabonské smlouvy by zřejmě byl ve vztahu k dnes napadeným ustanovením blokován překážkou *rei iudicatae*. Už tehdy však Ústavní soud upozornil, že takové posouzení provede teprve tehdy, jestliže bude nový návrh skutečně podán; zároveň předeslal, že otázku *rei iudicatae* je pro takový případ namísto interpretovat restriktivně. Ústavní soud tedy ponechal posouzení překážky *rei iudicatae* otevřené. Klíčové je v tomto směru vymezení, kdy se bude jednat o „tutéž věc“.

97. Restriktivnímu pojetí překážky *rei iudicatae* odpovídá dvojí jednota: totožnost ustanovení mezinárodní smlouvy, které je návrhem zpochybňováno, a současně totožnost tvrzeného důvodu jeho rozporu s ústavním pořádkem, v jehož světle bylo ustanovení mezinárodní smlouvy přezkoumáno

v předchozím rozhodnutí a který má překážku *rei iudicatae* založit. Takto vymezená překážka *rei iudicatae* je restriktivní v tom smyslu, že klade přísnější požadavky na jednotu věci.

98. Na druhou stranu dává takto vymezená překážka *rei iudicatae* širší možnost následným potenciálním navrhovatelům zpochybňovat ústavnost mezinárodní smlouvy, než kdyby totožnost věci nastala např. již pouhou jednotou jednou přezkoumaného ustanovení mezinárodní smlouvy. To odpovídá i pojetí řízení podle čl. 87 odst. 2 Ústavy, ke kterému se Ústavní soud vyjádřil v již citovaném nálezu Pl. ÚS 19/08 (bod 76) takto: „Posloupnost jednotlivých navrhovatelů, jak ji stanoví § 71a odst. 1 [zákonu o Ústavním soudu], je vedena myšlenkou umožnit každému z nich vyjádřit řádným způsobem svoje pochybnosti o ústavnosti projednávané mezinárodní smlouvy.“. Pokud by první návrh na přezkum ustanovení mezinárodní smlouvy mohl efektivně blokovat další návrhy na přezkum téhož ustanovení, vznesené s ohledem na možný rozpor s ustanoveními ústavního pořádku, kterým se Ústavní soud v předchozím rozhodnutí nezabýval, možnost každého potenciálního navrhovatele vyjádřit svoje pochybnosti o ústavnosti projednávané mezinárodní smlouvy by do značné míry ztratila smysl.

99. Ústavní soud však zdůrazňuje, že tato posloupnost navrhovatelů a důsledky, jež z ní Ústavní soud v předchozím bodu vyvozuje, neznamenají, že se případným následným navrhovatelům (či případným účastníkům dalších řízení) umožňuje znovu a znovu zpochybňovat Ústavním soudem již jednou v nálezu vyslovené závěry ohledně souladu přezkoumávané mezinárodní smlouvy (resp. těch ustanovení, jež podrobil svému přezkumu) s ústavním pořádkem (k tomu též níže oddíl C této části nálezu). Konečnost, nezměnitelnost a také závaznost pravomocného rozhodnutí Ústavního soudu, které vyplývají z čl. 89 Ústavy a navazujících ustanovení zákona o Ústavním soudu, naplňují významné funkce, které odrážejí postavení Ústavního soudu jako orgánu soudního typu, nikoliv připomínkového místa či místa pro diskuse primárně akademického či politického charakteru (v tomto smyslu srov. nálezy Pl. ÚS 19/08, bod 75).

100. Ústavní soud je ústavním orgánem nadaným podle čl. 89 odst. 2 Ústavy pravomocí autoritativně a s konečnou platností vykládat ustanovení ústavního pořádku, nikoliv místem pro nekončící polemiky, o které se snaží někteří účastníci. Vykonatelný nálezy Ústavního soudu je závazný pro všechny orgány i osoby (čl. 89 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb.), a tedy – jak se ostatně rozumí samo sebou – je závazný i pro samotný Ústavní soud. V důsledku toho pro jakékoli další řízení před ním, v němž by mělo být (byť odchylným způsobem) rozhodováno znovu, představuje v tomto smyslu nepominutelnou procesní překážku *rei iudicatae* (§ 35 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb.), která přirozeně brání jakémukoli dalšímu meritornímu přezkumu věci [nálezy sp. zn. III. ÚS 425/97 ze dne 2. 4. 1998 (N 42/10 SbNU 285), s. 287–288].

101. Argumenty vznesené navrhovatelem v jeho doplnění ve vztahu k domnělému rozporu čl. 2 a 4 SFEU (vymezujících pravomoci Unie) s čl. 1 odst. 1 a čl. 10a Ústavy (k tomuto tvrzenému důvodu srov. body 26 až 29 tohoto nálezu) se Ústavní soud podrobně zabýval v bodech 125 až 141 svého nálezu Pl. ÚS 19/08; totéž platí i o argumentech vznesených ohledně domnělého rozporu čl. 216 SFEU s těmiž ustanoveními Ústavy (k tomuto tvrzenému důvodu srov. bod 31 tohoto nálezu); v tomto ohledu navrhovatel dokonce nijak nezastírá, že Ústavní soud žádá o přehodnocení jeho závěru vyjádřeného v nálezu Pl. ÚS 19/08 v bodech 176 až 186. Proto musí Ústavní soud tyto návrhy odmítnout na základě ustanovení § 35 odst. 2 zákona o Ústavním soudu jako nepřipustné. Související návrh na přezkum čl. 3 SFEU odmítnout na tomto základě nelze, neboť se jím explicitně ve svém nálezu Pl. ÚS 19/08 Ústavní soud nezabýval. Na tomto místě však Ústavní soud odkazuje na tytéž body nálezu Pl. ÚS 19/08, jež se vztahují k přezkumu souladu čl. 2 a 4 SFEU s ústavním pořádkem a které plně dopadají i na čl. 3 SFEU.

102. Na druhou stranu, ačkoliv článek 7 SEU skutečně již byl předmětem přezkumu v rámci řízení sp. zn. Pl. ÚS 19/08, Ústavní soud se důvodem jeho možného rozporu s čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy, uváděným navrhovatelem v nyní probíhajícím řízení, nezabýval (k těmto tvrzeným důvodům srov. body 11 a 81 tohoto nálezu a body 205 až 210 nálezu Pl. ÚS 19/08). Proto jeho dalšímu přezkumu v tomto řízení překážka *rei iudicatae* nebrání.

103. Překážka *rei iudicatae* se vztahuje i na vyjádření prezidenta republiky, ve kterém formuluje „pět otázek“, přičemž uvádí, že na ně „v rámci řízení ani později nedostal úplné a přesvědčivé odpovědi“. Jak již Ústavní soud uvedl výše v bodu 99 tohoto nálezu, úkolem Ústavního soudu není odpovídat na otázky, nýbrž autoritativně rozhodovat; v tomto případě o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem. O pochybnostech, ke kterým se prezident republiky ve svém vyjádření vrací, již Ústavní soud pravomocně rozhodl ve svém nálezu Pl. ÚS 19/08 a nemůže než na něj odkázat (viz body 104 a 105 dále).

104. To platí jak pro otázku první, týkající se suverenity České republiky (kde Ústavní soud rovněž odkazuje na část odůvodnění tohoto nálezu, body 146 až 150, jež se vztahuje k argumentaci navrhovatele, která se obsahově s otázkou položenou prezidentem republiky překrývá). K otázce druhé, týkající se účinků norem práva Evropské unie na vnitrostátní úrovni, kde sám prezident republiky ve svém vyjádření zmiňuje nálezy sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.), jež poskytuje požadovanou odpověď, Ústavní soud jen doplňuje odkaz na bod 113 svého nálezu Pl. ÚS 19/08 a podotýká, že přímé vnitrostátní účinky komunitárního práva již byly pro Českou republiku založeny okamžikem přistoupení k EU a nelze je v žádném případě odvozovat od Lisabonské smlouvy. Ohledně otázky třetí, vztahující se k Listině základních práv Evropské unie (kde Ústavní soud odkazuje na body 190 až 204 nálezu Pl. ÚS 19/08 a především bod 204, kde Ústavní soud explicitně konstatuje, že „neshledal, že by inkorporace Listiny základních práv EU do oblasti evropského primárního práva jakkoli zpochybňovala či problematizovala standard vnitrostátní ochrany lidských práv a byla tím v rozporu s ústavním pořádkem České republiky“), tedy Ústavní soud nyní dodává, že otázka položená prezidentem republiky v jeho vyjádření je z hlediska posuzování souladu Listiny základních práv Evropské unie s ústavním pořádkem zcela irelevantní. Ve vztahu k otázce čtvrté, týkající se charakteru Evropské unie (ke které se prezident republiky vyjádřil i v doplnění svého vyjádření, rekapitulovaného v bodu 72 tohoto nálezu, a ke které se vrátil i prezidentův právní zástupce na ústním jednání – srov. bod 92 tohoto nálezu), lze odkázat na bod 104 nálezu Pl. ÚS 19/08. Konečně k otázce páté, zda nemusí být souhlas s ratifikací Lisabonské smlouvy vysloven v referendu podle ústavního zákona č. 515/2002 Sb., odkazuje Ústavní soud na bod 212 nálezu Pl. ÚS 19/08 a dodává, že pro proces ratifikace mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy nebyl přijat obecný ústavní zákon a volba způsobu (referendem anebo souhlasem obou komor Parlamentu) je nadále pro všechny budoucí případy v rukách zákonodárního sboru. Závěrem Ústavní soud podotýká, že odpovědi na otázky prezidenta republiky, které interpretuje jako podpůrnou argumentaci pro celkový přezkum Lisabonské smlouvy, lze dovodit s pomocí standardních interpretačních postupů z těch částí nálezu, na něž shora odkázal, a nedomnívá se, že by je bylo třeba ještě v širším rozsahu rozvádět (i kdyby tomu v mnoha ohledech nebránila překážka *rei iudicatae* vymezená výše).

## B.

Návrh na přezkum Lisabonské smlouvy a smluv, které tato smlouva novelizuje, jako celku

105. Vedle jednotlivých ustanovení Lisabonské smlouvy zpochybňují navrhovatelé ústavnost Lisabonské smlouvy, ale i SEU a SFEU, „jako celku“ (viz body 6 až 9 nálezu). Ve svém nálezu Pl. ÚS 19/08 přitom Ústavní soud odmítl návrh na přezkum celé Lisabonské smlouvy (podporovaný v jejích vyjádřeních i vládou a prezidentem republiky). Namísto toho se Ústavní soud v bodu 74 svého nálezu přiklonil k závěru (vycházejícímu analogicky z jeho konstantní judikatury v oblasti přezkumu právních předpisů, především nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/03, Sbírka nálezu a usnesení Ústavního soudu, svazek 34, nálezy č. 113, s. 180–181, vyhlášen pod č. 512/2004 Sb.), že se *zaměřuje pouze na v návrhu kvalifikovaně napadená a odůvodněná ustanovení předmětné mezinárodní smlouvy*. Podobný charakter má i řízení o přezkumu ústavnosti zákonů ve smyslu § 64 odst. 1 zákona o Ústavním soudu; tam Ústavní soud např. vyslovil, že i když je při posuzování ústavnosti právního předpisu vázán pouze petitem návrhu, a nikoli jeho odůvodněním, neplyne z toho závěr, že navrhovatele v řízení o kontrole norem, argumentuje-li obsahovým nesouladem právního předpisu s ústavním pořádkem, nezatěžuje břemeno tvrzení. Brojí-li totiž navrhovatel proti obsahovému nesouladu zákona s ústavním pořádkem, pro účely ústavního přezkumu nepostačuje toliko označení ke zrušení navrhovaného zákona, příp. jeho jednotlivých ustanovení, nýbrž *je nezbytné uvést i důvod namítané protiústavnosti*. Ústavní soud

v rámci přezkumu není tímto důvodem vázán; je vázán toliko petitem, nikoli však rozsahem přezkumu daným důvody obsaženými v návrhu na kontrolu norem.

106. Na rozdíl od návrhu učiněného Senátem v řízení sp. zn. Pl. ÚS 19/08 však v tom současném navrhovatelé předkládají konkrétní argumenty, proč by jak Lisabonská smlouva, tak SEU a SFEU, měly být posuzovány jako celek pro nesoulad s ústavním pořádkem České republiky. Pokud byl podpůrným argumentem pro odmítnutí prvního návrhu na celostní přezkum Lisabonské smlouvy i argument „noetický“ [viz bod 75 nálezu Pl. ÚS 19/08: „pokusu o úplnost ústavního přezkumu, nota bene s důsledky překážky *rei iudicatae*, a to zejména u rozsáhlých normativních textů, brání argument noetický (noeticky nesplnitelné)“], je zde požadavek na konkretizaci návrhu pro přezkum smluv jako celku splněn.

107. Pro případnou možnost přezkumu smluv jako celku svědčí i skutečnost, že normativní význam mezinárodní smlouvy nelze dovozovat pouze z jejích jednotlivých ustanovení, ale rovněž (mimo jiné) z její celkové systematiky. Normativní význam mezinárodní smlouvy není pouhým součtem významů jejích jednotlivých ustanovení. Důležitost systematiky přezkoumávané mezinárodní smlouvy pro posouzení její ústavnosti ostatně potvrdil sám Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 19/08, bodu 78, když uvedl (k možnému vymezení překážky *rei iudicatae*): „Bude-li [...] podán návrh na přezkum nového (jiného) smluvního dokumentu (byť obsahově zcela či zčásti totožného s Lisabonskou smlouvou), pak již nepůjde (či nemusí jít) o identitu věci, ale o identitu problému. *Obsahově stejná ustanovení takového nového smluvního dokumentu se však mohou v novém textu ocitnout i v jiných funkčních vazbách apod., než je tomu nyní ...*“.

108. Pokud se však týká návrhů na celostní přezkum SEU a SFEU, Ústavní soud je k takovému přezkumu oprávněn pouze do té míry, v jakém je Lisabonská smlouva jako celek mění. Naopak vzhledem k tomu, že jak Smlouvu o Evropské unii tak i Smlouvu o založení Evropských společenství v současném znění je třeba na základě Smlouvy mezi Belgickým královstvím, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Irskem, Italskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Portugalskou republikou, Finskou republikou, Švédským královstvím, Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska (členskými státy Evropské unie) a Českou republikou, Estonskou republikou, Kyperskou republikou, Lotyšskou republikou, Litevskou republikou, Maďarskou republikou, Republikou Malta, Polskou republikou, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou o přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii, která byla podepsána v Aténách dne 16. dubna 2003 (publikována pod č. 44/2004 Sb. m. s., dále jen „Smlouva o přistoupení“) považovat za ratifikované mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 87 odst. 2 Ústavy, jejichž přezkum je v tomto okamžiku vyloučen (k tomu srov. nálezy Pl. ÚS 19/08, body 79 až 87).

109. Ústavní soud tedy neshledal důvody k apriornímu odmítnutí přezkumu Lisabonské smlouvy jako celku, pokud jsou v tomto směru navrhovatelem vzneseny relevantní ústavněprávní argumenty. V tomto ohledu však musí Ústavní soud připomenout obsahové meze jeho přezkumu, jež vyplývají z jeho postavení v rámci ústavního systému České republiky.

110. V úvodní části svého návrhu navrhovatel konstatuje, že „základní náležitosti demokratického právního státu Ústava bohužel nijak blíže nevymezuje“ (bod 13 návrhu). Podle navrhovatele se Ústavní soud „sice tohoto pojmu již několikrát dotkl [zde navrhovatel odkazuje na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. 12. 1993 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.), nálezy sp. zn. III. ÚS 31/97 ze dne 29. 5. 1997 (N 66/8 SbNU 149) a nálezy sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 ze dne 24. 1. 2001 (N 16/21 SbNU 113; 64/2001 Sb.)], ale ani on zatím nepodal žádný ucelený, komplexní, uzavřený výklad, který by tak byl do budoucna imunní vůči okamžitým politickým tlakům a [tak] se stát předmětem účelových výkladů ovlivněných momentálně projednávanými kauzami“ (bod 13 návrhu). V bodu 49 návrhu pak navrhovatel vznáší požadavek, aby Ústavní soud stanovil „věcné meze přenosu pravomocí“, a v bodu 51 až 56 se je pokouší sám formulovat, přičemž se zjevně inspiroval rozhodnutím německého Spolkového ústavního

soudu ze dne 30. června 2009, 2 BvE 2/08, dostupné na [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es\\_20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es_20090630_2bve000208.html)), jež takový katalog poskytuje v bodu 252 (srov. především body 51 až 56 návrhu).

111. Ústavní soud však nepovažuje za možné, aby s ohledem na postavení, které v ústavním systému České republiky zastává, takový katalog nepřenositelných pravomocí vytvářel a autoritativně určoval „věcné meze přenosu pravomocí“, jak po něm navrhovatel žádá. Připomíná, že již ve svém nálezu Pl. ÚS 19/08 konstatoval, že „tyto limity by měly být ponechány primárně na specifikaci zákonodárci, protože jde *a priori* o otázku politickou, která poskytuje zákonodárci velké pole uvážení“ (bod 109). Odpovědnost za tato politická rozhodnutí nelze přenášet na Ústavní soud; ten je může podrobit své kontrole teprve v okamžiku, kdy byla na politické úrovni skutečně učiněna.

112. Ze stejných důvodů se Ústavní soud necítí oprávněn v abstraktním kontextu dopředu formulovat, co je přesným obsahem čl. 1 odst. 1 Ústavy, jak požaduje navrhovatel, podporován prezidentem republiky, který snahu „konečným výčtem definovat znaky tzv. materiálního jádra ústavního pořádku, přesněji řečeno svrchovaného demokratického právního státu“ vítá a uvádí (ve shodě s navrhovatelem), že by se tak mohlo „zamezit budoucímu účelovému definování těchto znaků v souvislosti s aktuálně projednávanými kauzami“ (bod 69 tohoto nálezu).

113. Ústavní soud totiž vychází z toho, že právě konkrétní kauzy mu mohou poskytnout relevantní rámec, ve kterém je možno interpretaci, případ od případu, zpřesňovat obsah pojmu „svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát, založený na účtě k právům člověka a občana“. Tak již Ústavní soud učinil v rozhodnutích uvedených samotným navrhovatelem (viz výše bod 110 tohoto nálezu), anebo např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.) a naposledy v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (318/2009 Sb.). Nejedná se přitom o projev libovůle, ale naopak zdrženlivosti a soudcovského minimalismu, který je vnímán jako prostředek omezení soudní moci ve prospěch politických procedur a který převažuje nad požadavkem absolutní právní jistoty (srov. především Sunstein, C. R.: *One Case at a Time: Judicial Minimalism on the Supreme Court*, Cambridge, Harvard University Press, 1999, s. 209–243, přímo ke vztahu soudcovského minimalismu a požadavku právní jistoty). Snaha o definování pojmu „svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát, založený na účtě k právům člověka a občana“ jednou pro vždy (jak navrhovatel požaduje, podporován prezidentem republiky) by naopak mohla být chápána jako projev soudcovského aktivismu, který je ostatně ze strany některých politických aktérů soustavně kritizován.

114. Jak je však rovněž z dalšího odůvodnění patrné, mnohé argumenty navrhovatelů ve skutečnosti směřují pouze proti vybraným ustanovením Lisabonské smlouvy (popř. smluv, které tato smlouva novelizuje). Tak se s nimi Ústavní soud také vypořádal.

### C.

#### Omezení možnosti protiústavního zneužití řízení podle čl. 87 odst. 2 Ústavy a přípustnost doplnění návrhu

115. Ústavní soud byl k námitce vlády (body 40 a 41 tohoto nálezu) nucen zabývat se i otázkou, zda široce pojaté účastenství v řízení o souladu mezinárodních smluv, otevírající procesní prostor pro vznášení pochybností stran dosud neratifikované mezinárodní smlouvy postupně pro jednotlivé potenciální navrhovatele (srov. bod 98 tohoto nálezu), nevyvolává na straně druhé nesnesitelné riziko zneužití procesních mechanismů před Ústavním soudem, zneužití, které by se přičilo samotnému účelu tohoto řízení. O tom, že nejde o hypotetickou úvahu, svědčí i veřejná, obecně známá vyjádření některých ze skupiny senátorů, která v tomto řízení vystupuje jako navrhovatel, naznačující, že se k této skupině připojili s obstrukční motivací ve snaze zabránit ratifikaci mezinárodní smlouvy z jiných než ústavněprávních důvodů. Podávání nevážných nebo obmyslných návrhů na zahájení řízení a zneužívání soudní procedury ochrany ústavnosti lze nepochybně postihovat též odmítnutím takových návrhů pro zjevnou neopodstatněnost, resp. pro zneužití práva podat návrh na zahájení řízení, případně též cestou pořádkových opatření (§ 61 zákona o Ústavním soudu), avšak toto řešení nemusí být vždy použitelné.



116. Účelem řízení o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem je preventivně eliminovat riziko, že Česká republika převezme mezinárodní závazek, který by byl v rozporu s ústavním pořádkem, resp. odstranit pochybnosti o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem ještě předtím, než se smlouva stane pro Českou republiku mezinárodněprávně a uvnitř České republiky vnitrostátně právně závaznou, neboť poté jsou možnosti řešení jejího konfliktu s ústavním pořádkem výrazně omezeny (srov. Wagnerová E., Dostál M., Langášek T., Pospíšil I.: Zákon o Ústavním soudu s komentářem, Praha, ASPI a. s., 2007, s. 298, 309–310). Z povahy věci je třeba takové pochybnosti odstranit bez zbytečného odkladu. V rovině mezinárodního práva totiž platí, že již sjednáním mezinárodní smlouvy na sebe smluvní strany berou závazek, že nebudou nepřiměřeně protahovat své definitivní rozhodnutí o přijetí či nepřijetí smlouvy, což vyplývá ze zásady dobré víry (srov. Potočný, M. Mezinárodní právo veřejné. Zvláštní část. 1. vyd. Praha, C. H. Beck, 1996, s. 161). K tomu se přidružuje v rovině práva vnitrostátního, resp. ústavního, povinnost prezidenta republiky bez zbytečného odkladu ratifikovat (tzn. formálně navenek potvrdit řádný průběh vnitrostátní schvalovací procedury) mezinárodní smlouvu, která byla řádně prezidentem republiky nebo vládou z jeho pověření sjednána a s jejíž ratifikací vyslovil souhlas demokraticky zvolený zákonodárný sbor, zejména jde-li o mezinárodní smlouvu podle čl. 10a Ústavy schvalované kvalifikovanou ústavní většinou poslanců a senátorů. Je to jenom a pouze jenom řízení před Ústavním soudem podle čl. 87 odst. 2 Ústavy, které s ohledem na kvalifikovaně vznesené pochybnosti o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem *ex constitutione* odkládá okamžik ratifikace až na dobu po jejich odstranění autoritativním rozhodnutím Ústavního soudu, případně, byl-li shledán rozpor, po odstranění nesouladu změnou ústavního pořádku (§ 71e odst. 3 zákona o Ústavním soudu).

117. Požadavek na neodkladné odstranění pochybností o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem se procesně projevuje v ustanovení § 71d odst. 1 zákona o Ústavním soudu, podle něhož je Ústavní soud povinen projednat návrh jako naléhavý, tj. bez zbytečného odkladu a mimo pořadí, ve kterém jej obdržel, požádá-li o to kterýkoliv z účastníků řízení, a dále v posílení principu oficiality tohoto řízení, což vyplývá z ustanovení § 71d odst. 2 zákona o Ústavním soudu, podle něhož je Ústavní soud povinen návrh projednat a rozhodnout o něm i bez dalších návrhů. Tím samozřejmě není dotčeno oprávnění pléna Ústavního soudu dospět k závěru o nutnosti projednat tuto věc jako naléhavou na základě vlastní úvahy podle § 39 zákona o Ústavním soudu, což se také v tomto případě stalo usnesením Ústavního soudu ze dne 29. září 2009.

118. Pokud jde o lhůty pro podání návrhu na zahájení řízení o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, zákon o Ústavním soudu upravuje explicitně pouze jejich počátek pro jednotlivé potenciální navrhovatele [srov. § 71a odst. 1 písm. a) a d) zákona o Ústavním soudu, arg. „... od okamžiku, kdy ...“]; nejzazší konec těchto lhůt je pak z povahy věci vymezen okamžikem ratifikace mezinárodní smlouvy [usnesení sp. zn. Pl. ÚS 1/04 ze dne 4. 3. 2004 (U 11/32 SbNU 519)], neboť jde o přezkum preventivní, před její ratifikací (srov. čl. 87 odst. 2 Ústavy); explicitní vyjádření nejzazšího konce lhůty v textu zákona o Ústavním soudu je v tomto smyslu nadbytečnou konstatací samozřejmého [srov. § 71a odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu ve srovnání s § 71a odst. 1 písm. b) a c)]. Tato lhůta tedy definitivně časově ohraničuje prostor, v němž má Ústavní soud pravomoc se mezinárodní smlouvou preventivně zabývat, a tedy i prostor, v němž může návrh na zahájení řízení obdržet od kteréhokoliv z možných navrhovatelů.

119. Výklad, že návrh na zahájení řízení podle § 71a písm. b), c) a d) zákona o Ústavním soudu není omezen lhůtou žádnou, že tito navrhovatelé mohou podání návrhu libovolně odkládat, by se dostal do neřešitelného konfliktu s požadavkem, aby prezident republiky mezinárodní smlouvu – jakmile jsou odstraněny všechny překážky – ratifikoval bez zbytečného odkladu. S ohledem na výše vymezený účel řízení Ústavní soud musel nutně dospět k závěru, že zahájení řízení o souladu mezinárodních smluv ze strany skupiny senátorů, skupiny poslanců a prezidenta republiky musí být omezeno stejnou lhůtou, v jaké je třeba mezinárodní smlouvu ratifikovat, tzn. lhůtou bez zbytečného odkladu.

120. Lhůta bez zbytečného odkladu pochopitelně neznamená ihned; jinak by totiž nikdy nebylo možné řízení před Ústavním soudem efektivně zahájit a celá preventivní kontrola ústavnosti by se omezila na případy, kdy se na Ústavní soud obrátí komora Parlamentu ještě předtím, než s ratifikací sama vy-

slovila souhlas. Takový výklad by šel zcela zjevně proti smyslu vymezení účastenství v § 71a odst. 1 zákona o Ústavním soudu a konečně též proti jeho širokému pojetí, k jakému dospěl v předchozím nálezu Pl. ÚS 19/08 Ústavní soud sám. Přiměřený odklad ratifikace, tzn. odklad okamžiku, kdy se již nelze na Ústavní soud obracet, proto nelze označit za odklad zbytečný. Je také zcela, z hlediska Ústavy, korektní, odloží-li prezident republiky ratifikaci mezinárodní smlouvy o přiměřenou dobu tak, aby v této době mohla názorová menšina poslanců nebo senátorů efektivně uplatnit své právo před Ústavním soudem, s cílem vyloučit pochybnosti o ústavnosti sjednané mezinárodní smlouvy. Totéž platí, měl-li by o ústavnosti mezinárodní smlouvy pochyby sám prezident republiky a odložil-li by ratifikaci mezinárodní smlouvy o přiměřenou dobu tak, aby sám mohl v této době mezinárodní smlouvu před Ústavním soudem zpochybnit. Posouzení přiměřenosti takového odkladu však musí odrážet skutečnost, že text mezinárodní smlouvy je fixován již v okamžiku, kdy je předložena Parlamentu k vyslovení souhlasu s ratifikací, takže všichni poslanci a všichni senátoři se s ní mohou detailně seznámit; od tohoto okamžiku je také možné předpokládat, že se objeví oponentní názory na její ústavnost (srov. nálezy Pl. ÚS 19/08, bod 75). Ve vztahu k prezidentu republiky dlužno doplnit, že on sám zná obsah mezinárodní smlouvy ještě dříve, neboť ji sjednal, případně ji z jeho zmocnění sjednala jako jeho *alter ego* vláda.

121. V daném případě byla Lisabonská smlouva sjednána vládou České republiky dne 13. prosince 2007 v Lisabonu, Poslanecké sněmovně i Senátu byla předložena s žádostí o souhlas s její ratifikací dne 29. ledna 2008. Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas s ratifikací Lisabonské smlouvy dne 18. února 2009, Senát 6. května 2009. Od tohoto dne tedy byly možné skupiny poslanců a senátorů (a prezident republiky od okamžiku, kdy mu byla Lisabonská smlouva předložena k ratifikaci) oprávněny navrhnout Ústavnímu soudu posouzení souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem. Navrhovatel – skupina senátorů – svůj návrh učinil až dne 29. září 2009, tj. po uplynutí více než jednoho a půl roku od předložení Lisabonské smlouvy senátorům a po uplynutí téměř pěti měsíců po vzniku aktivní procesní legitimace této skupiny. Taková doba – pohybující se *v řádu měsíců, a nikoli pouze týdnů* – nepochybně *přiměřená není*, a návrh na zahájení tohoto řízení proto *nebyl podán bez zbytečného odkladu*. Ústavní soud však návrh na zahájení řízení z tohoto důvodu pro tentokrát neodmítl, neboť navrhovateli nechce zpětně klást k tíži výklad procesních pravidel upravujících přístup k Ústavnímu soudu a lhůty, které Ústavní soud nalezl v tomto rozhodnutí.

122. Ústavní soud považuje dále za vhodné zdůraznit, že řízení o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem je co do metody přezkumu a procesního režimu analogické řízení o zrušení zákona nebo jiného právního předpisu pro rozpor (nesoulad) s ústavním pořádkem, resp. se zákonem. Uplatní se zde proto obdobná procesní pravidla. V tomto řízení se uplatňuje princip oficiality, jak byl popsán výše [viz bod 117 tohoto nálezu a nálezy sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004 (N 113/34 SbNU 165, s. 185–186; 512/2004 Sb.)]. Ústavní soud je povinen návrh projednat a řízení o něm dokončit bez ohledu na další návrhy. Navrhovatel po podání návrhu na zahájení řízení již návrhem dále nedisponuje. Zpětvzetí návrhu na zahájení řízení z tohoto důvodu není stejně jako v řízení o zrušení zákonů možné, bez vlivu na již jednou řádně zahájené řízení zůstávají jakékoliv domnělé či skutečné změny ve skupině senátorů, zánik mandátu jedněch či změna názoru nebo dodatečně ohlášená podpora a „připojení se“ jiných. Zásadně nepřipustná je z tohoto důvodu i změna návrhu, ať už v podobě, rozšíření či zúžení návrhového žádání (petitu). Rozšíření návrhu by bylo nutno kvalifikovat jako další nový návrh, který musí splňovat všechny náležitosti a podmínky řízení jako návrh samostatný. V části, kdy se nový návrh na zahájení řízení překrývá s původním návrhem, o němž již řízení běží, by byl namísto postup podle 35 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, tj. odmítnutí této části pro nepřipustnost vzhledem k překážce litispendence s tím, že odmítnutý navrhovatel má pak právo účastnit se dříve zahájeného řízení jako vedlejší účastník.

123. Doplnění návrhu, které skupina senátorů předložila dodatečně, po uplynutí dalších dvou týdnů, a rovněž druhé doplnění, předložené dokonce až na ústním jednání před Ústavním soudem, jsou svým obsahem rozšířením návrhu, neboť se navrhovatel domáhá posouzení dalších ustanovení mezinárodní smlouvy (nejde tedy jen o rozvedení, prohloubení argumentace, k čemuž může dojít v průběhu celého řízení včetně závěrečných řečí). Ústavní soud však v daném případě doplnění návrhu procesně akceptoval z obdobných důvodů, z jakých akceptoval již původní návrh, přestože byl podán dávno po uply-

nutí lhůty pro jeho podání. Za této situace by částečné odmítnutí tohoto doplnění (v rozsahu původního návrhu) pro nepřipustnost vzhledem k překážce litispendence (§ 35 odst. 2 zákona o Ústavním soudu) a posouzení nového rozšiřujícího petitu jako návrhu zcela nového, který by nakonec stejně musel být – pro obsahovou souvislost – spojen s původním řízením, postrádalo procesní ekonomii. Napříště by však i takové doplnění nutně stíhal závěr o jeho opožděnosti a k odmítnutí takového návrhu by Ústavní soud přistoupil bez dalšího.

124. V té souvislosti Ústavní soud zdůrazňuje, že opakovaná vyjádření navrhovatele o časové tísní, ve které byl návrh připravován, jež mají odůvodňovat dvojí doplnění návrhu, není možné akceptovat. Jak již Ústavní soud uvedl výše, Lisabonská smlouva byla Poslanecké sněmovně i Senátu předložena s žádostí o souhlas s její ratifikací dne 29. ledna 2008. Jak vyplývá z vyjádření zástupců obou komor Parlamentu (body 37 a 38 tohoto nálezu), otázky možného rozporu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem byly na jednáních těchto komor intenzivně diskutovány a v případě Senátu dokonce vyústily v podání návrhu na přezkum této smlouvy Ústavním soudem (379. usnesení Senátu ze 13. schůze dne 24. dubna 2008; Ústavní soud rozhodl nálezem Pl. ÚS 19/08 dne 26. listopadu 2008). Ústavní soud pokládá za samozřejmé, že senátoři, kteří později podali jako skupina tento návrh, v souladu se svými ústavními povinnostmi nezačali zvažovat možné důvody rozporu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem (podložené relevantní ústavněprávní argumentací, která by obstála v řízení před Ústavním soudem) až teprve v okamžiku, kdy s ratifikací Lisabonské smlouvy Senát vyslovil souhlas, ale dávno před tím, totiž od okamžiku, kdy byla smlouva Senátu předložena. Jinak by o smlouvě nemohli kvalifikovaně vést rozpravu a později hlasovat. V této souvislosti Ústavní soud upozorňuje, že v řízeních, která před ním probíhají, jakkoliv se dotýkají politických otázek, je třeba uplatňovat ústavněprávně relevantní argumentaci, a nikoliv pouhé dojmy, jak navrhovatel např. činí při hodnocení předchozího nálezu Pl. ÚS 19/08 a standardu přezkumu, který v něm Ústavní soud uplatnil (viz bod 32 tohoto nálezu). Za zcela nepřijatelné a na pokraji hrubě urážlivého podání ve smyslu § 61 odst. 1 zákona o Ústavním soudu je třeba označit nijak neodůvodněný „dojem“ navrhovatele, že je „rozhodnuto už předem“ (tamtéž).

## V.

### Vlastní přezkum

## A.

### Zákaz retroaktivity

125. Navrhovatelé tvrdí, že je Lisabonská smlouva jako celek v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy, konkrétně s principem zákazu retroaktivity (jehož vlastní chápání navrhovatelé rozvíjejí v bodu 18 svého návrhu), jelikož orgány Evropské unie, odpovědné za vydávání Úředního věstníku EU, budou moci provádět ještě dodatečně a během schvalování Lisabonské smlouvy změny za účelem napravení chyb, které v ní anebo ve stávajících smlouvách budou nalezeny (blíže k tomuto tvrzenému důvodu bod 6 tohoto nálezu).

126. Na prvním místě Ústavní soud připomíná, že jediné znění Lisabonské smlouvy, které bude po jejím případném vstupu v účinnost závazné na území České republiky, bude publikováno, v souladu s čl. 10 ve spojení s čl. 52 odst. 2 Ústavy a zákonem č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve Sbírce mezinárodních smluv, nikoliv Úředním věstníku EU. Tomu odpovídá i skutečnost, že jak Lisabonská smlouva, tak konsolidované znění SEU a SFEU, byly publikovány v řadě C Úředního věstníku EU, kde jsou zveřejňovány pouze informace a oznámení, nikoliv závazné právní předpisy (srov. Bobek, M.: K absenci řádného vyhlášení komunitární legislativy v jazycích nových členských států, Soudní rozhledy, roč. 2006, č. 12, s. 449–462, s. 450).

127. Jakékoliv změny provedené ve znění Lisabonské smlouvy publikovaném v Úředním věstníku EU se nemohou bezprostředně (bez dalšího) dotknout znění publikovaného ve Sbírce mezinárodních smluv. Pokud by ve znění Lisabonské smlouvy v době, kdy tato již případně bude účinná, byly skutečně provedeny jazykové úpravy, k jejich účinnosti na území České republiky by byla nutná jejich publikace ve Sbírce mezinárodních smluv. Takové změny jsou navíc prováděny formou protokolů, se

kterým musí všechny signatářské státy souhlasit, a řídí se postupem předvídaným čl. 79 Vídeňské úmluvy. Tak se ostatně stalo několikrát v případě jazykových úprav provedených v textu Smlouvy o přistoupení – srov. např. sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 64/2009 Sb. m. s. Otázku časových účinků takových změn by případně musel Ústavní soud posoudit ve vztahu k charakteru provedených úprav a s ohledem na povahu adresátů norem, kterých by se úprava znění příslušného ustanovení smlouvy týkala.

128. Obdobně nelze spatřovat rozpor s principem zákazu retroaktivity (lze-li u mezinárodní smlouvy, která ještě ani není závazná, o takovém rozporu vůbec hovořit), pokud k jazykovým úpravám dochází ještě v průběhu schvalování smluv. I v takovém případě jsou o navržených úpravách signatářské státy vyrozuměny a musí s nimi souhlasit. Je povinností vlády informovat Parlament o těchto změnách. Navrhovatelé nikde neuvádějí, že by ke změnám, o kterých Parlament informován nebyl, skutečně došlo.

129. Lisabonská smlouva jako celek tudíž není v rozporu se zákazem retroaktivity.

## B.

### Formální požadavky kladené na ustanovení smluv

130. Lisabonská smlouva jako celek má být podle navrhovatelů v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy rovněž proto, že „nevychovuje požadavkům dostatečné srozumitelnosti a přehlednosti právního předpisu“. Navrhovatelé především namítají absenci „autentického konsolidovaného znění“ SEU a SFEU během schvalování Lisabonské smlouvy Parlamentem a rovněž upozorňují na rozsah změn, které tato smlouva zavádí (bližší k tomuto tvrzenému důvodu bod 6 tohoto nálezu). Výhrady ohledně rozporu s požadavky „dostatečné srozumitelnosti a přehlednosti právního předpisu“, založené na čl. 1 odst. 1 Ústavy, navrhovatelé vznášejí i ohledně čl. 7, 8, čl. 17 odst. 1 a 3 a čl. 21 odst. 2 písm. h) SEU a rovněž čl. 78 odst. 3 SFEU (bližší k těmto tvrzeným důvodům body 11, 12, 14, 16 a 19 tohoto nálezu).

131. V bodech 14 až 26 svého návrhu predestinují navrhovatelé svoje chápání principů právního státu, obsažených v čl. 1 odst. 1 Ústavy, ze kterých odvozují nesoulad Lisabonské smlouvy jako celku, jakož i výše uvedených ustanovení s čl. 1 odst. 1 Ústavy. Odvolávají se přitom i na nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.), ve kterém Ústavní soud zrušil některá ustanovení zákona č. 443/2006 Sb., jelikož se jednalo o nepřipustné tzv. legislativní přílepky (jezdce), tj. pozměňovací návrhy, které s legislativní předlohou nesouvisí (právě obsahová nesouvislost pozměňovacího návrhu a legislativní předlohy byla důvodem pro derogaci napadených ustanovení zákona č. 443/2006 Sb.).

132. Z uvedeného nálezu však nelze bez dalšího dovozovat požadavek, aby Parlament disponoval během schvalování mezinárodní smlouvy jejím „autentickým konsolidovaným zněním“ (pokud lze o něčem takovém vůbec hovořit ve vztahu ke smlouvě, která ještě nevstoupila v platnost), popř. dokonce zněním s vyznačenými změnami, jak navrhovatelé požadují v bodu 69 svého návrhu. V uvedeném nálezu Ústavní soud vyslovil určité zásady, které musí zákonodárný proces z ústavního hlediska splňovat (zejm. v bodech 36 až 48). V tomto ohledu však neshledal, že by v rámci schvalování Lisabonské smlouvy Parlamentem byly porušeny. Navíc, jak je ze sněmovního tisku č. 407 (dostupný na <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=407>) patrné, vláda Parlamentu předložila nejen text samotné Lisabonské smlouvy, ale i konsolidované znění smluv, které Lisabonská smlouva novelizuje. V tomto ohledu nemohl být proces schvalování smlouvy Parlamentem stížen vadami, které by zpochybňovaly soulad ratifikace smlouvy s ústavním pořádkem České republiky. Navíc, jak uvádí vláda v bodu 12 svého vyjádření (srov. bod 44 tohoto nálezu), „absence oficiálního konsolidovaného znění zakládacích smluv se zpracovanými změnami podle Lisabonské smlouvy závěr navrhovatelů nepodporuje, ale naopak se jeví jako zcela logická, neboť předmětem ratifikace v členských státech je právě Lisabonská smlouva měnící zakládací smlouvy“. Ústavní soud se s vládou ztotožňuje v závěru, že „pokud by oficiální konsolidované znění existovalo, vznikla by naopak nejistota v tom smyslu, co má být předmětem ratifikace ve všech členských státech, a který z obou textů má přednost v (hypotetickém) případě jejich rozporu.“.

133. Rovněž nelze z uvedeného nálezu dovozovat požadavek na „přiměřenou obecnost a srozumitelnost“ právního předpisu tak, jak jej formulují navrhovatelé ve vztahu ke zpochybňovaným ustanovením Lisabonské smlouvy. Zpochybňovaná ustanovení SEU jsou součástí smluv, které tvoří samotné základy Evropské unie, popř. vyjadřují její hodnoty a cíle. Z povahy věci jsou tedy vyjádřeny ve vyšším stupni obecnosti – obdobně jako např. ustanovení ústavního pořádku České republiky, jimž dávají konkrétní obsah v konkrétních situacích až orgány aplikace práva, na což rovněž reagují specifické interpretační postupy a metody (srov. např. Holländer, P. Ústavněprávní argumentace. Praha, Linde, 2003, s. 24–61). V této souvislosti je třeba navíc zdůraznit, že předmětem přezkumu je mezinárodní smlouva, na kterou nelze beze zbytku uplatňovat požadavky, které v souladu s ústavními principy klade Ústavní soud na vnitrostátní právní předpisy. Pro mezinárodní smlouvy je naopak příznačná podstatně větší míra obecnosti, deklarativnosti a neurčitosti, jak Ústavní soud konstatoval již v bodu 186 svého nálezu Pl. ÚS 19/08. Ústavní soud tedy neshledal, že by zpochybňovaná ustanovení porušovala ustanovení ústavního pořádku, kterých se navrhovatelé dovolávají.

### C.

#### Demokracie v Evropské unii

134. K otázce „demokratického deficitu“ rozhodovacích procesů v rámci Evropské unie, jeho rozporu s principy demokratického státu a dělby moci, jež navrhovatelé hledají v čl. 1 odst. 1 Ústavy, a jeho možného odstranění cestou zakotvení „vázaného mandátu“ (blíže k tomuto tvrzenému důvodu bod 7 tohoto nálezu) je třeba v první řadě poznamenat, že Lisabonská smlouva nijak nebrání členským státům tyto instituty na vnitrostátní úrovni upravit, což ostatně dokazuje praxe jednotlivých členských států v otázkách kontroly jednání vlády v rámci Evropské unie ze strany vnitrostátních zákonodárných sborů (k tomu srov. např. Kiiver, P. *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building*. Kluwer Law International, Haag, 2006). Obdobně jako Ústavní soud nepodmínil ústavnost ratifikace Lisabonské smlouvy přijetím vnitrostátních procedur k rozhodnutím případně přijatým na základě čl. 48 odst. 6 a 7 SEU (přestože výslovně formuloval svoje výhrady ohledně jejich absence), nemůže být důvodem rozporu samotné Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem České republiky absence kontrolních mechanismů, které samotná Lisabonská smlouva nijak neomezuje.

135. Zároveň Ústavní soud nepřehlíží tendenci postavení parlamentů členských států v rámci rozhodovacích procesů na úrovni Evropské unie posilovat, čehož je ostatně Lisabonská smlouva příkladem (srov. např. důvodovou zprávu k návrhu zákona přijatého jako zákon č. 162/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů, sněmovní tisk č. 742, dostupný na <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=742> a rovněž jeho vlastní nálezy Pl. ÚS 19/08, bod 153 a 173–175).

136. Konečně Ústavní soud dodává, že je právě podstatou přenosu pravomocí orgánů České republiky to, že namísto Parlamentu (ale i dalších orgánů České republiky) tyto pravomoci vykonává mezinárodní organizace, na kterou tyto pravomoci byly přeneseny. Podmínky souladu takového přenosu s ústavním pořádkem Ústavní soud vymezil komplexně v bodech 88 až 120 svého nálezu Pl. ÚS 19/08, kde rovněž neshledal, že by tyto podmínky byly v případě Lisabonské smlouvy porušeny. Zároveň na několika místech tohoto nálezu zdůraznil, že je v krajním případě připraven při porušení těchto podmínek zasáhnout (srov. zejména body 120, 139, 196 a 197 citovaného nálezu).

137. S výše uvedenou výhradou proti Lisabonské smlouvě lze spojit i argument navrhovatelů týkající se rozporu čl. 10 odst. 1 SEU s čl. 1 odst. 1 a čl. 10a Ústavy (viz bod 13 tohoto nálezu). Pokud totiž toto ustanovení SEU stanoví, že je „fungování Unie založeno na zastupitelské demokracii“, nemyslí se tím, že by měly naplnění tohoto principu zajišťovat výlučně procesy na evropské úrovni. Uvedené ustanovení mluví jak na procesy na evropské, tak na vnitrostátní úrovni, nikoliv pouze na Evropský parlament, jak uvádí německý Spolkový ústavní soud v bodu 280 svého rozhodnutí citovaného výše, jehož se navrhovatelé dovolávají v bodu 112 svého návrhu (ačkoliv sami odkazují na bod 271 uvedeného rozhodnutí).

138. V obdobném smyslu se nedávno vyjádřil i generální advokát Soudního dvora Evropských společenství Poiares Maduro ve svém stanovisku ze dne 26. března 2009 ve věci Komise v. Parlament a Rada, C-411/06, dosud nezveřejněné ve Sbírce rozhodnutí, pozn. č. 5:

„Demokracie [...] má, zejména ve Společenství, několik podob. Na úrovni Společenství má demokratická legitimita hlavně dva zdroje: buď je zajištěná v rámci Rady, kde vychází z evropských národů skrze postoje přijaté jejich příslušnými vládami, pod kontrolou národních parlamentů, nebo je zajištěná Parlamentem, což je evropský orgán s přímou reprezentací, a Komisí, která je tomuto orgánu přímo odpovědná. Přímá demokratická reprezentace je nepopíratelně relevantní měřítko evropské demokracie, ale není jediné. Evropská demokracie rovněž zahrnuje zejména citlivou rovnováhu mezi národním a evropským rozměrem demokracie, aniž by jeden nezbytně převažoval nad druhým. Proto Parlament nemá v zákonodárném procesu stejnou pravomoc jako národní parlamenty, a ačkoli by bylo možné obhajovat zvýšení jeho pravomocí, je ponecháno na evropských národech, aby rozhodly samy skrze revizi smluv. Časem se vyvinula rovnováha mezi pravomocemi svěřenými Parlamentu a dalším orgánům, která je dle vůle evropských národů vyjádřena různými normativními postupy a reflektuje rovnováhu mezi národními a evropskými prostředky opravňujícími k výkonu moci na evropské úrovni.“

139. Jinými slovy, demokratické procesy na unijní a vnitrostátní úrovni se vzájemně doplňují a podmiňují. Navrhovatelé se ostatně mýlí, když tvrdí, že „zastupitelská demokracie může existovat pouze uvnitř států, uvnitř svrchovaných subjektů“. Princip zastupitelské demokracie je jedním z běžných principů organizace větších entit jak mezistátního typu, tak organizací nestátních. Existence prvků zastupitelské demokracie na unijní úrovni nevylučuje realizaci těchto prvků předvídaných ústavním pořádkem České republiky, ani neznamená překročení hranic přenosu pravomocí, daných čl. 10a Ústavy.

140. Z obdobných důvodů nelze spatřovat rozpor čl. 14 odst. 2 SEU, jenž upravuje počet členů Evropského parlamentu, s principem rovnosti stanoveným v čl. 1 Listiny, jak tvrdí navrhovatel (k tomuto tvrzenému důvodu bod 85 tohoto nálezu). Jak bylo poukázáno výše, Evropský parlament není exkluzivním zdrojem demokratické legitimacy rozhodnutí přijatých na úrovni Evropské unie. Ta se odvozuje od kombinace struktur existujících jak na vnitrostátní, tak na evropské úrovni, přičemž nelze trvat na požadavku absolutní rovnosti mezi voliči v jednotlivých členských státech. Tak by tomu bylo pouze v případě, kdyby rozhodnutí v Evropské unii byla přijímána s vyloučením legitimačních vazeb na vlády a především pak zákonodárné sbory v jednotlivých členských státech. Jak ovšem Ústavní soud poukázal výše v tomto oddílu nálezu, opak je pravdou.

#### D.

##### „Politická neutralita“

141. Navrhovatelé poukazují na čl. 3 SEU, který vymezuje cíle Evropské unie, a tvrdí, že odporují „principu politické neutrality“, který navrhovatelé hledají v čl. 1 odst. 1 Ústavy a rovněž v čl. 2 odst. 1 Listiny (blíže k tomuto tvrzenému důvodu bod 8 tohoto nálezu). Ačkoliv se těchto norem ústavního pořádku navrhovatelé dovolávají jako důvodu rozporu SEU jako celku s ústavním pořádkem, z jejich samotné argumentace je patrné, že zpochybňují pouze samotný článek 3 SEU, nikoliv SEU jako celek. Obdobné argumenty navrhovatelé předkládají ve vztahu k čl. 17 odst. 3 SEU (stanovíci mezi požadavky na členy Komise jejich „evropanství“, blíže k tomuto argumentu srov. bod 14 tohoto nálezu) a ve vztahu k čl. 21 odst. 2 písm. h) SEU (jenž jako cíl politiky Evropské unie v oblasti mezinárodních vztahů stanoví i podporu mezinárodního systému založeného na posílené mnohostranné spolupráci a na řádné správě věcí veřejných v celosvětovém měřítku; blíže k tomuto argumentu bod 16 tohoto nálezu).

142. S takovým chápáním jmenovaných ustanovení se však Ústavní soud neztotožňuje. Zákaz vazby státu na ideologie nebo náboženství neznamená hodnotovou a ideovou vyprázdňenost Ústavy a celého ústavního pořádku, popřípadě norem, které se uplatňují na jeho základě – jako je například právní řád Evropské unie. Ústavní soud konstatoval již v samých počátcích své činnosti, že „Ústava není založena na hodnotové neutralitě, není jen pouhým vymezením institucí a procesů, ale včleňuje do svého

textu i určité regulativní ideje, vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. 12. 1993 (N 1/1 SbNU 1, 5; 14/1994 Sb.)]. Pokud tedy čl. 3 SEU vymezuje regulativní ideje vyjádřené prostřednictvím cílů Evropské unie, Ústavní soud na tom neshledává nic, co by odporovalo ústavnímu pořádku České republiky.

143. Obdobně Ústavní soud neshledává obsahový rozpor mezi hodnotovou orientací ústavního pořádku a hodnotami, které jsou vyjádřeny jako cíle EU. V tomto smyslu odkazuje na svůj předchozí nález Pl. ÚS 19/08, body 208 a 209, kde Ústavní soud konstatoval zásadní soulad mezi hodnotami vyjádřenými v čl. 2 SEU a hodnotami, na kterých je vybudováno samotné materiální ohnisko ústavního pořádku České republiky.

144. Konečně Ústavní soud připomíná význam explicitní formulace cílů Unie pro vymezení přenesených pravomocí, zejména ve vztahu k ustanovení čl. 352 SFEU. I zde odkazuje na svůj předchozí nález ve věci Lisabonské smlouvy, bod 149. Jak v tomto bodu svého nálezu ukázal, právě cíle vymezené v relevantních ustanoveních SEU a SFEU slouží ke kontrole výkonu přenesených pravomocí orgány EU, nikoliv jako vyjádření určité ideologické doktríny (kterou v nich beztak nelze spatřovat).

#### E.

#### Suverenita České republiky a státní moc

145. Navrhovatelé se rovněž domnívají, že jak SEU jako celek, tak SFEU jako celek jsou v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy, konkrétně charakteristikou České republiky jako svrchovaného státu. Důvodem podle navrhovatelů je, že tyto smlouvy připouštějí jako dílčí cíl evropské integrace vznik společné evropské obrany, přičemž vlastní obrana je pravomoc, která musí vždy zůstat svrchovanému státu zachována, má-li zůstat svrchovaným. Dalším důvodem předestřeným navrhovateli je též to, že tyto smlouvy jako konečný cíl evropské integrace nevylučují vznik společného evropského federálního státu (blíže k tomuto tvrzenému důvodu bod 9 tohoto nálezu). Shodně navrhovatelé uvádějí, že je v rozporu s ustanoveními čl. 1 odst. 1 a rovněž čl. 10a Ústavy ustanovení čl. 42 odst. 2 SEU (blíže k tomuto tvrzenému důvodu bod 17 tohoto nálezu) a také čl. 78 odst. 3 a 79 odst. 1 SFEU, kde navrhovatelé tvrdí, že z těchto ustanovení vyplývá, že „o složení a počtu uprchlíků na svém území již nebude vždy rozhodovat jen Česká republika. Evropská unie tak získá pravomoc podílet se na rozhodnutích, která mohou poměrně významným způsobem ovlivnit složení obyvatelstva České republiky a jeho kulturní a společenský charakter“ (bod 148 návrhu; blíže k tomuto tvrzenému důvodu body 19 a 20 nálezu). Konečně ve vztahu k čl. 83 SFEU, který upravuje opatření přijímaná na unijní úrovni v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech, se navrhovatel domnívá, že „rozhodování o tom, co je trestným činem a jaké tresty mají být za trestné činy uloženy, patří k těm pravomocem orgánů státu, které nemohou být přeneseny podle článku 10a Ústavy“ (bod 11 doplnění, odkazuje se na bod 54 návrhu, resp. bod 6 doplnění); „z textu [zpochybňovaného ustanovení] je zřejmé, že Evropské unii se má dostat vlastní trestněprávní pravomoci“, což má „samo o sobě“ odporovat jmenovaným ustanovením Ústavy (bod 13 doplnění). Konečně se uvádí, že „tato pravomoc nemá jasné kontury, Rada spolu s Evropským parlamentem může oblast své trestní jurisdikce dále rozšiřovat. I přenos pravomocí ve smyslu [čl. 83 SFEU] proto není ohraničený, rozpoznatelný a dostatečně určitý“ (bod 14 doplnění; k tomuto tvrzenému důvodu bod 30 tohoto nálezu).

146. V prvé řadě Ústavní soud odkazuje na závěry vyslovené v jeho předchozím nálezu Pl. ÚS 19/08 ohledně charakteru Evropské unie, podmínek zachování základů suverenity České republiky a rovněž kontroly, kterou si nad vývojem evropské integrace členské státy udržují.

147. Připomíná, že (jak v bodu 209 nálezu Pl. ÚS 19/08 konstatoval) suverenita státu není v moderním demokratickém právním státě účelem sama o sobě, tedy izolovaně, nýbrž je prostředkem k naplňování základních hodnot, na kterých konstrukce demokratického právního státu stojí. V bodu 107 pak dovedl (s odkazem na úvahy vyslovené v bodech 98 až 107 téhož nálezu), 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. Ústavní soud rovněž uvedl v bodu 104 citovaného nálezu, že Evropská unie pokročila zdaleka nejvíce

v konceptu sdílené – „slité“ – suverenity a již dnes vytváří entitu *sui generis*, která těžko snese zařazení do klasických státovědných kategorií. Klíčovým projevem svrchovanosti státu je i možnost se svou svrchovaností (její částí) dále nakládat, resp. určité kompetence dočasně či trvale postoupit.

148. Pokud prezident republiky s tímto vymezením suverenity polemizuje tvrzením, že „pojem sdílená svrchovanost se sice v poslední době poměrně často používá, ale pouze v nerigorózních debatách“, přičemž je tento pojem podle názoru prezidenta republiky „sám o sobě protimluvem“, poněvadž, jak se prezident republiky domnívá, „nejen, že náš právní řád pojem »sdílená svrchovanost« nezná, ale nezná ho ani právo Evropské unie“ (viz bod 61 tohoto nálezu), považuje Ústavní soud za vhodné v té souvislosti připomenout text memoranda připojeného k žádosti České republiky o přijetí do Evropské unie (dostupný na [http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni\\_vztahy/neverejne/205891-memorandum.html](http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/neverejne/205891-memorandum.html)):

*„Český národ teprve nedávno opětovně nabyl plné státní svrchovanosti. Vláda České republiky však nezvratně dospěla k těmto závěrům, k jakému dospěly v minulosti vlády dnešních členských států, že v moderním evropském vývoji je výměna části vlastní státní suverenity za sdílený podíl na suverenitě nadstátní a na spoluzodpovědnosti nevyhnutelná jak pro prospěch vlastní země, tak i celé Evropy“.*

149. Usnesení vlády České republiky ze dne 13. prosince 1995 č. 732 k žádosti České republiky o přijetí do Evropské unie přitom pověřilo tehdejšího předsedu vlády (a dnešního prezidenta republiky) Václava Klause, aby žádost a memorandum (které bylo v souladu s usnesením vlády nedílnou součástí žádosti) předal v lednu 1996 vládě Italské republiky jako předsednickému státu Evropské unie pro 1. pololetí 1996. Je tedy nepochybné, že prezidentu republiky, ale i dalším politickým činitelům odpovědným za přijetí citovaného memoranda, musel být koncept sdílené suverenity dobře znám již v době, kdy Česká republika ještě nebyla členem Evropské unie. Tuto skutečnost prokázal i sám právní zástupce prezidenta republiky, který z memoranda na ústním jednání obsáhle citoval na podporu tvrzení, že se charakter Evropské unie má Lisabonskou smlouvou zásadně proměnit.

150. Ústavní soud také v bodu 120 nálezu Pl. ÚS 19/08 uvedl, že

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

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

a konečně že

- i Ústavní soud České republiky bude (může) – 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.

151. Nad tento rámec pak ke konkrétním argumentům uvedeným navrhovatelem doplňuje následující.

152. Argumentace navrhovatelů o protiústavnosti dílčího cíle Evropské unie nazvaného „společná evropská obrana“, podle níž pouze „vlastní obrana je pravomoc, která musí být svrchovanému státu zachována“, je zcela nepřipadná. Vytvářením mezistátních systémů kolektivní obrany není nijak narušena svrchovanost států, které se na těchto systémech podílejí. Představa navrhovatelů o ztrátě svrchovanosti



vanosti České republiky v důsledku smluvního závazku ke společné obraně by pak byla naplněna již dnem 12. března 1999, kdy Česká republika přistoupila k Severoatlantické alianci (NATO), jejímž základem je čl. 5 Washingtonské smlouvy (vyhlášena pod č. 66/1999 Sb.): „Smluvní strany se dohodly, že ozbrojený útok proti jedné nebo více z nich v Evropě nebo Severní Americe bude považován za útok proti všem, a proto odsouhlasily, že dojde-li k takovému ozbrojenému útoku, každá z nich uplatní právo na individuální nebo kolektivní obranu, uznané čl. 51 Charty Spojených národů, pomůže smluvní straně nebo stranám takto napadeným tím, že neprodleně podnikne sama a v souladu s ostatními stranami takovou akci, jakou bude považovat za nutnou, včetně použití ozbrojené síly, s cílem obnovit a udržet bezpečnost severoatlantické oblasti.“.

153. Stejně tak tvrzená neústavnost změn provedených Lisabonskou smlouvou v SEU a SFEU „jako celku“, spočívající dle tvrzení navrhovatelů v tom, že tyto smlouvy „nevylučují jako konečný cíl vznik společného federálního státu“, neobstojí. Obě smlouvy obsahují výčet společných cílů výlučně v pozitivní poloze, což samo o sobě nemůže zakládat rozpor s českým ústavním pořádkem. V dalším Ústavní soud odkazuje na bod 132 nálezu Pl. ÚS 19/08. Na tomto místě Ústavní soud považuje za důležité upřesnit, že v tomto bodu nepodrobil svému přezkumu samotnou SEU a SFEU (což učinit nemohl – viz bod 108 tohoto nálezu), ale to, jakým způsobem Lisabonská smlouva tyto smlouvy mění – v tomto ohledu je také třeba vztahovat zde provedený přezkum k výroku I tohoto nálezu, tedy jako vztahující se k přezkumu Lisabonské smlouvy jako celku (a nikoliv SEU a SFEU jako celku).

154. Navrhovatel zpochybňuje i čl. 78 odst. 3 a čl. 79 odst. 1 SFEU, týkající se politik kontrol na hranicích, přistěhovalectví a azylu. Interpretuje tuto část smlouvy jako „*právní základ pro budoucí rozhodování orgánů Unie, která země přijme kolik a jakých uprchlíků z třetích zemí*“. Ústavní soud shodně s vyjádřením vlády (body 62 až 65 vyjádření) poukazuje na to, že jde v podstatě o převzetí dosavadního článku 64 odst. 2 Smlouvy o založení Evropského společenství, přičemž změna vyvolaná Lisabonskou smlouvou spočívá v posílení participace Evropského parlamentu na unijních rozhodnutích. Ustanovení čl. 79 odst. 5 SFEU explicitně členským státům navíc zaručuje právo stanovit objem vstupů státních příslušníků třetích zemí přicházejících na jejich území s cílem hledat práci či podnikat, takže napadená smlouva naopak ponechává regulační mechanismus pohybu osob z třetích zemí v pravomoci členských států. Napadená ustanovení tedy představují zvláštní formu společné regulace cestou dočasných opatření v případě nenadálého přílivu osob žádajících o azyl. Zpřesnění tohoto mechanismu považuje Ústavní soud za převážně politickou otázku, která je primárně věcí vlády, která smlouvu ujednala, a komor Parlamentu, které s její ratifikací vyslovily souhlas. Ústavní soud považuje takové ujednání za přípustné v rámci čl. 10a Ústavy a neodporující ústavnímu pořádku (viz v tomto smyslu též bod 111 tohoto nálezu).

155. Konečně k navrhovatelově výhradě týkající se domnělého rozporu čl. 83 SFEU s čl. 1 odst. 1 a čl. 10a Ústavy připomíná Ústavní soud závěry vyslovené v jeho nálezu sp. zn. Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. 5. 2006 (N 93/41 SbNU 195; 434/2006 Sb.), bodech 70 a 71. Podle nich nelze pominout, že současná doba je spojena s mimořádně vysokou mobilitou lidí, se zvyšující se mezinárodní spoluprací a rostoucí důvěrou mezi demokratickými státy Evropské unie. Občané členských států mají, vedle občanských práv svých států, také práva občanů Unie, která jim mj. zaručují svobodný pohyb v rámci celé Unie. Vyšetřování a potírání trestné činnosti, k níž dochází v evropském prostoru, není možno úspěšně realizovat v rámci jednotlivého členského státu, ale vyžaduje širokou mezinárodní spolupráci. Současný standard ochrany základních práv uvnitř Evropské unie nezavdává podle Ústavního soudu žádné příčiny se domnívat, že tento standard ochrany základních práv, skrze uplatňování principů z nich plynoucích, má nižší kvalitu než ochrana poskytovaná v České republice. Pravomoci přenesené čl. 83 SFEU na Unii v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech jsou odrazem tohoto vývoje.

156. Nelze pominout, že čl. 83 odst. 1 SFEU umožňuje tato opatření přijmout, pouze pokud trestná činnost, které se přijímaná opatření týkají, má přeshraniční rozměr a zároveň to její povaha, dopady anebo potřeba ji potírat na společném základě vyžadují. Následující pododstavec dokonce trestnou činnost takového charakteru explicitně vymezuje (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 čin-

nost). Nejedná se tedy o blanketní normu, která by dávala Unii všeobecnou pravomoc v oblasti trestního práva, ale o pravomoc, jejíž uplatňování na úrovni Evropské unie je, v souladu se závěry vyslovenými v předchozím bodu tohoto nálezu, v zájmu samotné České republiky a jejích občanů.

157. Obdobně opatření přijímaná na základě druhého odstavce čl. 83 SFEU musí být „nezbytná pro zajištění účinného provádění politiky Unie v oblasti, která byla předmětem harmonizačního opatření“, a omezují se tak na oblasti, kde jednotlivé státy z povahy věci musí postupovat společně, aby zajistily efektivní prosazování společně přijatých pravidel.

158. Toto ustanovení je také třeba vnímat v kontextu judikatury Soudního dvora Evropských společenství. Soudní dvůr v rozsudku ze dne 23. října 2007, Komise v. Rada („Znečištění moří“), C-440/05, Sb. rozh. s. I-9097 [v němž upřesnil závěry formulované Soudním dvorem v rozsudku ze dne 13. září 2005, Komise v. Rada, („Trestní právo životního prostředí“), C-176/03, Sb. rozh. s. I-7879] konstatoval, že „je sice pravda, že trestní právo hmotné ani trestní právo procesní zásadně nejsou v pravomoci Společenství [...], to však nemění nic na tom, že zákonodárce Společenství může v případě, že použití účinných, přiměřených a odrazujících trestních sankcí příslušnými vnitrostátními orgány představuje nezbytné opatření pro boj proti vážným zásahům do životního prostředí, rovněž uložit členským státům povinnost zavést takovéto sankce k zajištění plné účinnosti norem, které přijal v této oblasti“. Čl. 83 odst. 2 SFEU tuto judikaturu modifikuje v tom smyslu, že poskytuje zvláštní právní základ (*lex specialis*) pro přijímání opatření v oblasti trestního práva a dopady citovaných rozsudků zužuje. Pokud totiž Lisabonská smlouva vstoupí v účinnost, nebude možné tuto judikaturu nadále použít jako oporu pro používání ustanovení smluv, která umožňují přijímat harmonizační opatření, k přijímání opatření v oblasti trestního práva [k tomuto závěru dospívá např. zpráva House of Lords, European Union Committee, 10<sup>th</sup> Report of Session 2007–08, „The Treaty of Lisbon: an impact assessment“ v bodu 6.188]. To je důležité především s ohledem na pojistku upravenou v čl. 83 odst. 3 SFEU. V tomto směru tedy představuje navrhovatelem zpochybněné ustanovení SFEU spíše krok k silnější ochraně ústavních principů, kterých se dovolává, než jejich porušení.

159. S uvedenými výhradami lze spojit i tvrzení navrhovatele o rozporu čl. 7 SEU s ustanovením čl. 2 odst. 3 Ústavy (k tomuto tvrzenému důvodu body 11 a 81 tohoto nálezu). Navrhovatel uvádí, že „budou-li pozastavena členská práva, s předpokládanými důsledky dokonce i pro soukromé osoby, pak česká státní moc fakticky nebude moci svým občanům sloužit, protože bude dočasně zbavena určitých práv, bez kterých se služba občanům neobejde“ (bod 105 návrhu). V tomto ohledu Ústavní soud připomíná závěry, které vyslovil v nálezu Pl. ÚS 19/08. V bodu 209 konstatoval, že porušení základních hodnot Evropské unie, na které čl. 7 SEU míří, „by muselo současně znamenat i porušení těch hodnot, na kterých spočívá samotná materiálně chápáná ústavnost České republiky; té by prvotně sám Ústavní soud, jakož i vnitrostátní obecné soudy v mezích své jurisdikce, musely poskytnout maximální možnou ochranu“. Výkon státní moci, který by tyto hodnoty porušoval, jen těžko může sloužit občanům. Čl. 7 je tak třeba vnímat jako doplnění mechanismu ochrany principů, na kterých stojí ústavnost České republiky, a nikoliv jako prostředek jejich porušení.

160. Taktéž je možné v této části nálezu reagovat na tvrzení navrhovatele o rozporu čl. 9 SEU s čl. 1 odst. 1 Ústavy (k tomuto tvrzenému důvodu bod 83 tohoto nálezu), jelikož se primárně vztahuje k tvrzenému rozporu mezi institutem občanství Evropské unie a principem svrchovanosti obsaženým v čl. 1 odst. 1 Ústavy. Zde Ústavní soud upozorňuje, že institut občanství Evropské unie byl zaveden již Maastrichtskou smlouvou v roce 1993 (kdy tato smlouva vstoupila v účinnost), a nikoliv teprve nyní smlouvou Lisabonskou, přičemž k oprávněním občanů členských států, která Soudní dvůr Evropských společenství dovodil z existujících ustanovení práva Společenství, dodává občanství Evropské unie jen minimum nového normativního obsahu (k tomu srov. zejm. Weiler, J. H. H. The Constitution of Europe. „Do the new clothes have an emperor?“ and other essays on European integration. Cambridge, Cambridge University Press, 1999, s. 324–357). Občanství Evropské unie nijak nepopírá občanství členského státu, naopak je obohacuje o evropský rozměr (srov. nálezy Pl. ÚS 66/04, bod 70). Ústavní soud navíc již ve svém nálezu Pl. ÚS 66/04, bodu 71 konstatoval, že jsou-li čeští občané poživatelé výhod spojených se statutem občanství Evropské unie, je v tomto kontextu přirozené, že

s těmito výhodami je nutno akceptovat též jistou míru odpovědnosti. V tomto ohledu tedy Ústavní soud rozpor mezi čl. 9 SEU a čl. 1 odst. 1 Ústavy neshledal.

161. Konečně je třeba odmítnout tvrzení navrhovatele o rozporu čl. 13 odst. 1 SEU a čl. 47 SEU s čl. 10a Ústavy (k tomuto tvrzenému důvodu bod 84 tohoto nálezu) a to s ohledem na důvody uvedené v bodu 147 tohoto nálezu.

#### F.

##### Požadavek „evropanství“ členů Komise

162. Vedle výhrad vznesených navrhovatelem proti souladu čl. 17 odst. 3 SEU, stanovícího, že jsou členové Komise vybíráni „podle celkové způsobilosti a evropanství z osob, které poskytují veškeré záruky nezávislosti“, jimiž se Ústavní soud zabýval výše v oddílech B a D této části nálezu, navrhovatelé rovněž tvrdí, že toto ustanovení odporuje čl. 1 odst. 1 Listiny (sic!), podle kterého jsou si lidé rovni v právech, a čl. 21 odst. 4 Listiny, podle něhož mají občané za rovných podmínek přístup k volebním a jiným veřejným funkcím. Podle navrhovatelů spočívá neústavní nerovnost ve stanovení podmínek dostatečného evropanství (blíže k tomuto tvrzenému důvodu body 14 a 86 tohoto nálezu).

163. Určení, zda požadavek „evropanství“, kladený čl. 17 odst. 3 SEU na členy Komise, zakládá neústavní nerovnost, se nutně opírá o hodnotový a politický úsudek ohledně toho, zda se jedná o relevantní rozlišovací kritérium (srov. např. Bobek, M., Boučková, P., Kühn, Z. Rovnost a diskriminace. Praha, C. H. Beck, 2007, s. 12 až 14). Jak nedávno uvedl Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. II. ÚS 1609/08 ze dne 30. 4. 2009 (dostupný na <http://nalus.usoud.cz>), „V právu je [...] zcela běžné, že se rozlišuje mezi různými subjekty práv, a proto ne každé rozlišení je automaticky diskriminací ve smyslu, jaké tomuto pojmu přisuzuje současné právo. Jestliže [...] ústavní zásadu rovnosti nelze chápat absolutně jako abstraktní kategorii, ale jako rovnost relativní, pak za diskriminaci nelze považovat jakýkoliv rozdíl v právech a povinnostech různých subjektů práva, ale pouze rozdíly neodůvodněné.“. Ústavní soud tak musí posoudit, zda je jmenovaný požadavek odůvodněný.

164. V tom ohledu je nutné vycházet i z cílů, které si Evropská unie klade, a z toho, že jsou tyto cíle z ústavního hlediska plně v souladu s hodnotovou orientací ústavního pořádku České republiky (viz oddíl D této části nálezu). Člen Komise, jakožto instituce, která má podle čl. 17 odst. 1 mj. podporovat obecný zájem Evropské unie, musí být zájmům Unie a jejím cílům oddán – tomu také odpovídají formulace zkoumaného požadavku obsažené v jiných jazykových verzích Lisabonské smlouvy, např. jako požadavek „európskej angažovanosti“ ve verzi slovenské, „European commitment“ ve verzi anglické, „engagement européen“ ve verzi francouzské, „Einsatzes für Europa“ ve verzi německé anebo „zaangażowanie w sprawy europejskie“ ve verzi polské (v podobném smyslu argumentuje i vláda v bodu 39 svého vyjádření – srov. bod 49 tohoto nálezu). V tomto ohledu je tedy jmenovaný požadavek legitimní a plně slučitelný s požadavkem rovnosti, stanoveným jmenovanými ustanoveními českého ústavního pořádku.

#### G.

##### Posílená spolupráce

165. Podle navrhovatelů odporuje článek 20 SEU čl. 1 odst. 1 a čl. 10a Ústavy tím, že podmiňováním posílené spolupráce souhlasem orgánů EU brání výkonu určitých pravomocí jak na evropské úrovni, tak na úrovni členských států, a odporuje tak principu vlády lidu a principu svrchovanosti České republiky (blíže k tomuto tvrzenému důvodu bod 15 tohoto nálezu).

166. Zmíněné ustanovení Lisabonské smlouvy podle názoru Ústavního soudu neodporuje uvedeným ustanovením ústavního pořádku. Možnost spolupráce členských zemí Unie nad rámec již dosažené integrace je z hlediska mezinárodního práva samozřejmě zcela legitimní formou realizace svrchovanosti každého státu jako subjektu mezinárodního práva. Podmínka schválení Radou má základní smysl v dodržení pravidel subsidiarity a rozhraničení výlučných a sdílených kompetencí tak, aby byly současně zachovány závazky plynoucí z členství v Unii. Podstatným pro posuzování tohoto institutu, který se může jevit jako základna pro případnou „vícerychlostní Evropu“, je současně zakotvený princip

otevřenosti všem členským státům (čl. 20 odst. 1 SEU) a podmínka jednomyslnosti všech členů Rady s rozhodnutím o posílené spolupráci (čl. 329 odst. 2 SFEU). Souhlas České republiky se zakotvením institutu posílené spolupráce – aniž by se v této fázi jakkoli realizoval – se nedotýká principu vlády lidu a svrchovanosti České republiky, neboť ponechává *pro futuro* na vůli jejich ústavních orgánů, včetně obou komor Parlamentu, zda, kdy a v jaké formě se Česká republika zapojí do posílené spolupráce, anebo zda naopak využije svého práva a takové formě rozdílného tempa integračních procesů uvnitř Unie zabrání. Když navrhovatelé tvrdí, že čl. 20 SEU „obchází a zcela převrací smysl jednoho ze základních principů vztahů mezi státy, totiž že co není zakázáno mezinárodním právem anebo na jeho základě například evropským právem, zůstává dovoleno“ a také že v „důsledku toho by pak platil mezi státy EU princip, že státy mohou spolupracovat jen tehdy, když jim to EU dovolí“, tak zcela pomíjí, že právě bez speciální úpravy vnitřních integračních procesů v Unii by se tyto mohly zcela vymknout kontrole ze strany svrchovaných členských států.

#### H.

#### Vystoupení členského státu z Evropské unie

167. Obdobně lze vyvrátit pochyby navrhovatelů vznesené ohledně čl. 50 odst. 2 až 4 SEU, který upravuje proces případného vystoupení členského státu z Evropské unie. Navrhovatelé tvrdí, že je tato úprava „v rozporu s principem svrchovanosti“, zakotveným v čl. 1 odst. 1 Ústavy, a rovněž odporuje „principům retroaktivity a legitimních očekávání, tedy základnímu principu právního státu, že každá pravidla musí být známa dopředu“ (bod 143 návrhu). Podle navrhovatelů neurčitost budoucích podmínek vystoupení z EU odporuje i čl. 10a Ústavy, jelikož podle navrhovatelů „přenos pravomocí musí být určitý, a určitý musí být i způsob zpětvzetí přenesených pravomocí na národní úroveň. Zpětvzetí pravomocí nesmí podléhat ani faktické nutnosti souhlasu ze strany EU“ (bod 144 návrhu; blíže k tomuto tvrzenému důvodu bod 18 tohoto nálezu).

168. Svrchovanost však neznamená svévoli anebo možnost volně porušovat existující závazky v podobě mezinárodních smluv, jakými jsou i smlouvy, na jejichž základě je Česká republika členem Evropské unie. České republice z těchto smluv vyplývají nejen oprávnění, ale i závazky vůči ostatním členským státům. Bylo by v rozporu se zásadou *pacta sunt servanda*, kodifikovanou v ustanovení čl. 26 Vídeňské úmluvy, kdyby Česká republika mohla v jakémkoliv okamžiku začít tyto závazky ignorovat s odvoláním na to, že se opět ujímá svých pravomocí. Česká republika by musela při svém případném vystoupení z Evropské unie, a to i za současného právního stavu, respektovat požadavky kladené na odstoupení od smlouvy s jinými členskými státy mezinárodním právem. To vyplývá z ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy, podle kterého „Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.“ Je tedy plně v souladu s tímto ústavněprávním požadavkem, aby Česká republika musela při svém případném vystoupení z Evropské unie dodržovat předem určený postup (k omezením vyplývajícím z práva mezinárodního i práva Evropské unie srov. Zbiral, R. Vystoupení z Evropské unie ve světle evropského a mezinárodního práva. Právník, roč. 2008, č. 7, s. 752–773).

169. Navíc, odstavec 3 zpochybňovaného ustanovení stanoví, že „Smlouvy přestávají být pro dotýčený stát použitelné dnem vstupu dohody o vystoupení v platnost, nebo, nedojde-li k tomu, dva roky po oznámení [záměru členského státu vystoupit z Evropské unie], nerozhodne-li Evropská rada jednomyslně po dohodě s dotýčeným členským státem o prodloužení této lhůty.“. Není tedy pravda, že by „zpětvzetí pravomocí“ (jak vystoupení z Evropské unie charakterizují navrhovatelé) nutně podléhalo souhlasu ze strany EU. Naopak, toto ustanovení vyjadřuje rovnováhu mezi požadavkem suverenity České republiky a požadavkem na dodržování závazků, do kterých Česká republika vstoupila s ostatními členskými státy. Obdobně ostatně posoudil zpochybňované ustanovení i Ústavní soud Lotyšské republiky ve svém rozhodnutí ze dne 7. dubna 2009 č. 2008-35-01 (anglický překlad rozhodnutí dostupný na [http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/judg\\_2008\\_35.htm](http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/judg_2008_35.htm)) v části 16.2.

170. Tvrzený rozpor uvedeného ustanovení s čl. 2 odst. 3 Ústavy (k tomuto tvrzenému důvodu bod 89 tohoto nálezu) pak plyne z nepochopení procesu vystoupení členského z Evropské unie. Navrhovatel tvrdí, že „jestliže se dle odst. 4 [čl. 50 SEU] člen Evropské rady nebo Rady, který zastupuje vystu-

pující stát, nesmí podílet na jednáních, týkajících se jeho státu, tak tím tzv. »Lisabonská smlouva« po dobu zmíněného procesu omezuje i potenciál vystupujícího státu sloužit jeho občanům. A zároveň i jejich právo v tomto směru. Tím odporuje [čl. 2 odst. 3 Ústavy], podle něhož, cit.: »státní moc slouží všem občanům.«. Navrhovatel zcela přehlíží, že v rámci těchto jednání probíhá určení obsahu případné dohody o podmínkách vystoupení členského státu Evropskou radou (popř. Radou) jako jednou ze smluvních stran, přičemž vystupující členský stát se má stát smluvní stranou druhou. Je tak zcela přirozené, že se nepodílí na rozhodnutích druhé smluvní strany dohody, která s ním má být uzavřena. Navíc má vystupující členský stát vždy možnost na dohodu nepřistoupit a postupovat v souladu s ustanovením čl. 50 odst. 3 SEU.

#### I.

##### Pravomoci Soudního dvora Evropské unie a řízení o souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem

171. Jádrem tvrzeného rozporu čl. 19 odst. 1 SEU s čl. 87 odst. 2 Ústavy, jak vyplývá ze samotného ustanovení Ústavy, kterého se navrhovatel dovolává, má být znemožnění toho, aby si Ústavní soud učinil „nezávislý úsudek, týkající se výkladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49, bude-li rozhodovat o jejím souladu s ústavním pořádkem ČR“. Podle navrhovatelova názoru právní norma obsahující toto pravidlo v ustanovení čl. 19 odst. 1 SEU (navrhovatel má na mysli přednost práva Společenství) nadřazuje Soudní dvůr při výkladu „tzv. »Smluv« (míněna Lisabonská smlouva) i v případech jejich výkladu ústavním soudem členského státu EU. A to při jeho rozhodování o souladu Lisabonské smlouvy ve znění případných změn a dodatků mezinárodní smlouvy s ústavou, resp. ústavním pořádkem členského státu“ (k tomuto tvrzenému důvodu bod 88 tohoto nálezu).

172. Takové tvrzení však přímo odporuje závěru, který Ústavní soud vyslovil ve svém nálezu Pl. ÚS 19/08, bodu 94, když dovodil nutnost použití celého ústavního pořádku jako referenčního hlediska přezkumu Lisabonské smlouvy, a nikoliv pouze jeho materiálního ohniska. Ústavní soud nejprve připomněl, že v nálezu Pl. ÚS 66/04 nevyloučil zásadní přednostní aplikaci práva Společenství, která má, jak uvedl, své hranice pouze v materiálním ohnisku Ústavy, což stanoví náleze Pl. ÚS 50/04. Zároveň však Ústavní soud implicitně připustil možný nesoulad odstraňovat nikoliv pouze přednostní aplikací norem práva Společenství, ale i cestou ústavních změn. Z hlediska navrhovatelem uplatňovaného důvodu rozporu čl. 19 odst. 1 SEU s čl. 87 odst. 2 Ústavy je klíčová tato pasáž: „Tu je namístě dodat, že aby však jejich nutnost mohl ústavodárce rozpoznat, je třeba, aby měl Ústavní soud možnost přezkoumávat ustanovení evropského práva z hlediska jejich souladu s ústavním pořádkem jako celkem, nikoliv pouze s jeho materiálním ohniskem. V rámci takového přezkumu pak může vymezit ta ustanovení ústavního pořádku, která nelze vyložit za použití domácí metodologie výkladu v souladu s požadavky evropského práva a jež by bylo nutné upravit. Předběžný přezkum mu k tomu dává vhodnou příležitost, neboť nevyvolává problémy na aplikační úrovni. Ústavní soud tím navíc získává možnost do určité míry posoudit ústavnost výkladu již existujících norem práva EU Soudním dvorem, aniž by se s ním ocitl v přímém konfliktu.“.

173. Jinými slovy, přednostní aplikace práva Společenství se v případě přezkumu smluv, které ještě nejsou účinné (a nemohou tedy ani být aplikovány a případně být na aplikační úrovni v rozporu s ustanoveními práva vnitrostátního), neuplatní.

#### VI.

##### Návrh na spojení s řízením ve věci sp. zn. Pl. ÚS 26/09

174. V bodu IV petitu návrhu navrhovatel žádá, aby Ústavní soud oba návrhy spojil ke společnému řízení.

175. V uvedeném řízení však Ústavní soud již rozhodl usnesením sp. zn. Pl. ÚS 26/09 ze dne 6. 10. 2009 (dostupné na <http://nalus.usoud.cz>) o odmítnutí návrhu v této věci a návrh na spojení obou řízení se tak jako tak stal bezpředmětným, bez ohledu na to, že již od počátku nebyl přípustný (viz usnesení sp. zn. Pl. ÚS 26/09, bod 14 a 27).

## VII.

Rozhodnutí hlav států nebo předsedů vlád zasedajících v Evropské radě  
ve vztahu k obavám irského lidu týkajícím se Lisabonské smlouvy

176. V bodu IV petitu návrhu nejprve navrhovatelé „žádají, aby Ústavní soud konstatoval, že rozhodnutí hlav států nebo předsedů vlád zasedajících v Evropské radě ve vztahu k obavám irského lidu týkajícím se Lisabonské smlouvy, kterým ve dnech 18. a 19. června 2009 doplnila některá ustanovení Lisabonské smlouvy, je mezinárodní smlouvou podle článku 10a Ústavy, a jako takové vyžaduje souhlas obou komor Parlamentu daný ústavní většinou, jinak není ve vztahu k České republice aplikovatelné.“. Takto formulovaný petit pak rozvádějí v bodech 151 až 165 návrhu.

177. Předmětem řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy mohou být pouze mezinárodní smlouvy, přičemž ustanovení § 71a zákona o Ústavním soudu stanoví podmínky pro zahájení řízení, týkající se jeho předmětu, okruhu aktivně legitimovaných subjektů a rovněž okamžiku, ve kterém mohou podat svůj návrh. Nesplnění jakékoliv z těchto procesních podmínek zákon o Ústavním soudu spojuje v § 71b odst. 1 se speciálním případem nepřipustnosti návrhu na zahájení řízení o souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem. Předmětem tohoto řízení je Lisabonská smlouva, nikoliv akt přijatý na úrovni Evropské unie v její souvislosti. Aniž by se Ústavní soud zabýval povahou předmětného rozhodnutí, musel konstatovat, že návrh je v této části nepřipustný podle § 71b odst. 1 zákona o Ústavním soudu, neboť navrhovatel není k takovému návrhu legitimován a Ústavní soud není k takovému rozhodnutí příslušný.

## VIII.

## Závěr

178. Ústavní soud s ohledem na výše uvedené rozhodl o návrhu skupiny senátorů na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem, v řízení podle čl. 87 odst. 2 Ústavy, tak, že

- návrh, aby Ústavní soud posoudil soulad Smlouvy o Evropské unii jako celku a Smlouvy o založení Evropského společenství jako celku s ústavním pořádkem, Ústavní soud výrokem II tohoto nálezu odmítl pro nepřipustnost podle § 71b odst. 1 ve spojení s § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu (k odůvodnění bod 108 tohoto nálezu),
- návrh, aby Ústavní soud posoudil soulad čl. 2, čl. 4 a čl. 216 Smlouvy o fungování Evropské unie s ústavním pořádkem, Ústavní soud výrokem III tohoto nálezu odmítl pro nepřipustnost jako věc již nálezem Ústavního soudu rozhodnutou podle § 35 odst. 1 ve spojení s § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu (k odůvodnění bod 101 tohoto nálezu),
- návrh, aby Ústavní soud konstatoval, že „rozhodnutí hlav států nebo předsedů vlád zasedajících v Evropské radě ve vztahu k obavám irského lidu týkajícím se Lisabonské smlouvy, kterým ve dnech 18. a 19. června 2009 doplnila některá ustanovení Lisabonské smlouvy, je mezinárodní smlouvou podle článku 10a Ústavy a jako takové vyžaduje souhlas obou komor Parlamentu daný ústavní většinou, jinak není ve vztahu k České republice aplikovatelné“, Ústavní soud výrokem IV tohoto nálezu odmítl podle § 71b odst. 1 ve spojení s § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu pro nepřipustnost (k odůvodnění bod 177 tohoto nálezu),
- návrh, aby Ústavní soud s tímto návrhem na zahájení řízení o souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem spojil návrh skupiny senátorů na zrušení vybraných ustanovení jednacíh řádů obou komor Parlamentu, vedený pod sp. zn. Pl. ÚS 26/09, Ústavní soud výrokem V tohoto nálezu odmítl podle § 71b odst. 1 ve spojení s § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu pro nepřipustnost (k odůvodnění bod 175 tohoto nálezu),

- a konečně výrokem I tohoto nálezu podle § 71e odst. 2 zákona o Ústavním soudu Ústavní soud vyslovil, že Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství
  - jako celek (k odůvodnění body 125 až 129 společně s body 130 až 133 tohoto nálezu),
  - v čl. 7 (k odůvodnění body 130 až 133 společně s bodem 159 tohoto nálezu),
  - čl. 8 (k odůvodnění body 130 až 133 tohoto nálezu),
  - čl. 9 (k odůvodnění bod 160 tohoto nálezu),
  - čl. 10 odst. 1 (k odůvodnění body 137 až 139 tohoto nálezu),
  - čl. 13 odst. 1 (k odůvodnění bod 161 tohoto nálezu),
  - čl. 14 odst. 2 (k odůvodnění bod 140 tohoto nálezu),
  - čl. 17 odst. 1 a 3 (k odůvodnění body 130 až 133 společně s body 141 až 144 a body 162 až 164 tohoto nálezu),
  - čl. 19 odst. 1 (k odůvodnění bod 171 až 173 tohoto nálezu),
  - čl. 20 (k odůvodnění body 165 a 166 tohoto nálezu),
  - čl. 21 odst. 2 písm. h) (k odůvodnění body 130 až 133 společně s body 141 až 144 tohoto nálezu),
  - čl. 42 odst. 2 (k odůvodnění body 145 až 150 společně s bodem 152 tohoto nálezu),
  - čl. 47 (k odůvodnění bod 161 tohoto nálezu)
  - a čl. 50 odst. 2 až 4 (k odůvodnění body 167 až 170 tohoto nálezu)obsažených ve Smlouvě o Evropské unii,
  - v čl. 3 (k odůvodnění bod 101 tohoto nálezu),
  - v čl. 78 odst. 3 (k odůvodnění body 130 až 133 společně s body 145 až 150 a bodem 154 tohoto nálezu),
  - čl. 79 odst. 1 (k odůvodnění body 145 až 150 společně s bodem 154 tohoto nálezu)
  - a čl. 83 (k odůvodnění body 145 až 150 společně s body 155 až 158 tohoto nálezu)obsažených ve Smlouvě o fungování Evropské unie  
a její ratifikace nejsou v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

179. Ústavní soud konstatuje, že tímto jeho nálezem jsou vyvráceny pochybnosti o souladu Lisabonské smlouvy s českým ústavním pořádkem a odstraněny formální překážky její ratifikace.

Předseda Ústavního soudu:  
JUDr. **Rychetský** v. r.

## UPOZORNĚNÍ ODBĚRATELŮM

Tato částka je rozesílána přednostně před částkou 125/2009 Sb.

## Redakce



**Vydává a tiskne:** Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon: 272 927 011, fax: 974 887 395 – **Redakce:** Ministerstvo vnitra, Nám. Hrdinů 1634/3, pošt. schr. 155/SB, 140 21 Praha 4, telefon: 974 817 287, fax: 974 816 871 – **Administrace:** písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, fax: 519 321 417, e-mail: sbirky@moraviapress.cz. Objednávky ve Slovenské republice přijímá a titul distribuuje Magnet-Press Slovakia, s. r. o., Teslova 12, 821 02 Bratislava, tel.: 00421 2 44 45 46 28, fax: 00421 2 44 45 46 27. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku z předcházejícího roku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2009 činí 5 000,- Kč, druhá záloha činí 3 500,- Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce:** MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, celoroční předplatné – 516 205 176, 516 205 175, objednávky jednotlivých částek (dobírky) – 516 205 175, objednávky-knihkupecí – 516 205 175, faxové objednávky – 519 321 417, e-mail – sbirky@moraviapress.cz, zelená linka – 800 100 314. **Internetová prodejna:** www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej** – **Benešov:** Oldřich HAAGER, Masarykovo nám. 231; **Brno:** Ing. Jiří Hrazdil, Vranovská 16, SEVT, a. s., Česká 14; **České Budějovice:** SEVT, a. s., Česká 3, tel.: 387 319 045; **Cheb:** EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov:** DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň:** Knihárství – Příbíkova, J. Švermy 14; **Kladno:** eL VaN, Ke Stadionu 1953, tel.: 312 248 323; **Klatovy:** Krameriovo knihkupectví, nám. Míru 169; **Liberec:** Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Litoměřice:** Jaroslav Tvrdík, Štursova 10, tel.: 416 732 135, fax: 416 734 875; **Most:** Knihkupectví „U Knihomila“, Ing. Romana Kopková, Moskevská 1999; **Olomouc:** ANAG, spol. s r. o., Denisova č. 2, Zdeněk Chumchal – Knihkupectví Tycho, Ostružnická 3, Knihkupectví SEVT, a. s., Ostružnická 10; **Ostrava:** LIBREX, Nádražní 14, Profesio, Hollarova 14, SEVT, a. s., Denisova 1; **Otrokovice:** Ing. Kučeřík, Jungmannova 1165; **Pardubice:** LEJHANEČ, s. r. o., třída Míru 65; **Plzeň:** Typos, tiskařské závody s. r. o., Úslavská 2, EDICUM, Bačická 15, Technické normy, Na Roudné 5, Vydavatelství a naklad. Aleš Čeněk, nám. Českých bratří 8; **Praha 1:** NEOLUXOR, Na Poříčí 25, LINDE Praha, a. s., Opletalova 35, NEOLUXOR s. r. o., Václavské nám. 41; **Praha 4:** SEVT, a. s., Jihlavská 405; **Praha 5:** SEVT, a. s., E. Peškové 14; **Praha 6:** PPP – Staňková Isabela, Puškinovo nám. 17, PERIODIKA, Komornická 6; **Praha 8:** Specializovaná prodejna Sbírky zákonů, Sokolovská 35, tel.: 224 813 548; **Praha 9:** Abonentní tiskový servis–Ing. Urban, Jablonecká 362, po–pá 7–12 hod., tel.: 286 888 382, e-mail: tiskovy.servis@abonent.cz, DOVOZ TISKU SUWECO CZ, Klečákova 347; **Praha 10:** BMSS START, s. r. o., Vinohradská 190, MONITOR CZ, s. r. o., Třebohostická 5, tel.: 283 872 605; **Prerov:** Odborné knihkupectví, Bartošova 9, Jana Honková-YAHO-i-centrum, Komenského 38; **Sokolov:** KAMA, Kalousek Milan, K. H. Borovského 22, tel./fax: 352 605 959; **Tábor:** Milada Šimonová – EMU, Zavadilská 786; **Teplice:** Knihkupectví L&N, Kapelní 4; **Ústí nad Labem:** PNS Grosso s. r. o., Havířská 327, tel.: 475 259 032, fax: 475 259 029, Kartoon, s. r. o., Solvayova 1597/3, Vazby a doplňování Sbírek zákonů včetně dopravy zdarma, tel.+fax: 475 501 773, www.kartoon.cz, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh:** Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45; **Žatec:** Simona Novotná, Brázda-prodejna u pivovaru, Žižkovo nám. 76, Jindřich Procházka, Bezděkov 89 – Vazby Sbírek, tel.: 415 712 904. **Distribuční podmínky předplatného:** jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zaevidování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklamace:** informace na tel. čísle 516 205 175. V písemném styku vždy uvádějte IČO (právnícká osoba), rodné číslo (fyzická osoba). **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s. p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.