

Příloha

k usnesení vlády

ze dne 27. června 2008 č. 804

Vyjádření

vlády k návrhu Senátu Parlamentu ČR Ústavnímu soudu na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem

Vláda České republiky (dále jen „vláda ČR“ nebo „vláda“) projednala na své schůzi dne 27. června 2008 výzvu Ústavního soudu České republiky podanou přípisem soudce zpravodaje JUDr. V. Güttlera,¹ v níž žádá vládu podle § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), per analogiam, o vyjádření se k návrhu Senátu Parlamentu ČR (dále jen „Senát“) Ústavnímu soudu na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (dále jen „Lisabonská smlouva“ či též „Smlouva“) s ústavním pořádkem.

Vláda z pozice účastníka řízení před Ústavním soudem podává k návrhu Senátu následující vyjádření:

I.

Dne 23. července 2007 byla v rámci zasedání Rady pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy formálně zahájena mezivládní konference, během níž měl být vypracován na základě předloženého návrhu konečný text tzv. Reformní smlouvy v souladu s mandátem schváleným na zasedání Evropské rady ve dnech 21.-22. června 2007. Návrh textu Reformní smlouvy byl v následujících měsících projednán a upraven skupinou právních expertů z členských států Evropské unie (dále jen „EU“ nebo „Unie“) pod vedením generálního ředitele Právní služby Rady.

Návrh Reformní smlouvy byl finalizován na neformálním zasedání Evropské rady v Lisabonu ve dnech 18.-19. října 2007 a výsledný text byl nazván Lisabonskou smlouvou. Lisabonskou smlouvu tvoří dvě základní části, přičemž jedna část obsahuje znění změn Smlouvy o Evropské unii (dále též jen „SEU“ či „Smlouva o EU“) a druhá obsahuje znění změn Smlouvy o založení Evropského společenství (dále též jen „SES“ či „Smlouva o ES“), včetně jejího přejmenování na Smlouvu o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“).²

¹ Sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 7. května 2008, vládě doručeno 12. května 2008.

² Pokud není výslovně uvedeno jinak, jsou ustanovení SEU a SFEU v tomto vyjádření vlády citována ve znění Lisabonské smlouvy. Při citacích ustanovení SEU a SFEU je používáno nové číslování v souladu s čl. 5

Vláda ČR schválila sjednání Lisabonské smlouvy usnesením č. 1367 ze dne 4. prosince 2007. Lisabonská smlouva byla podepsána zmocněnými zástupci členských států EU v Lisabonu dne 13. prosince 2007; za vládu České republiky podepsali Lisabonskou smlouvu předseda vlády M. Topolánek a ministr zahraničních věcí K. Schwarzenberg.

Na základě téhož usnesení byla Lisabonská smlouva dne 29. ledna 2008 předložena předsedou vlády Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR a Senátu k vyslovení souhlasu s její ratifikací ve smyslu čl. 10a ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších změn (dále jen „Ústava ČR“ či „Ústava“). Oběma komorám Parlamentu byla z důvodu transparentnosti společně s Lisabonskou smlouvou předložena rovněž Listina základních práv Evropské unie (dále též jen „Listina EU“), slavnostně vyhlášená Evropským parlamentem, Radou a Komisí dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku, přestože formálně se nejedná o součást Lisabonské smlouvy.

Plénium Senátu projednalo vládní návrh, kterým se předkládá Parlamentu České republiky Lisabonská smlouva k vyslovení souhlasu s její ratifikací,³ na 13. schůzi dne 24. dubna 2008 a na doporučení garančního Výboru pro záležitosti Evropské unie Senátu rozhodl usnesením č. 379 o podání návrhu Ústavnímu soudu na posouzení souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem podle čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR.

II.

1. Cesta od smlouvy z Nice k novému smluvnímu základu ztělesněnému v Lisabonské smlouvě byla složitá a v jejím průběhu vyvstala celá řada otázek, souvisejících s relací primární právo EU – právní řády, resp. ústavní pořádky členských států. Řada problematických míst byla diskutována již v Konventu o budoucnosti Evropy, který připravil návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu; vláda opětovně na některá z nich, identifikovaná rovněž v návrhu Senátu (zejména tzv. přechodová klauzule a Listina EU), narazila i v průběhu vyjednávání o textu Lisabonské smlouvy. Vláda v tomto smyslu považuje za legitimní, že Senát využil svého ústavně zakotveného práva a podal návrh, který umožní rozptýlit pochybnosti o souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem ČR před vlastním vstupem Smlouvy v platnost.
2. Vláda odpovědně analyzovala ustanovení Lisabonské smlouvy, včetně zmíněných problematických bodů, již v průběhu jejího sjednávání a Lisabonskou smlouvu podepsala v přesvědčení, že je v celém svém rozsahu v souladu s ústavním pořádkem ČR.
3. Vláda při formulování svého vyjádření vycházela z právního názoru, že rozhodování Ústavního soudu dle čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a – v tomto případě Lisabonské smlouvy – s ústavním pořádkem je **řízením nesporným**, nikoli kontradiktorním. Vláda tak dovozuje zejména výkladem příslušných ustanovení Ústavy ČR a zákona o Ústavním soudu, podle kterých se jedná o řízení o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem (zejm. § 71a odst. 1 a § 71d odst. 3 zákona o Ústavním soudu). Řízení o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a je založeno na principu předběžné kontroly ústavnosti. Nesporný charakter

Lisabonské smlouvy. Prozatímní text konsolidovaného znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie byl vyhlášen v Úředním věstníku Evropské unie dne 9. května 2008 (Úř. věst. C 115, 9.5.2008).

³ Senátní tisk č. 181/0.

řízení lze přitom dovozovat i z § 71e zákona o Ústavním soudu, který stanoví náležitosti výroku nálezu Ústavního soudu. Vláda se proto domnívá, že přezkum ústavnosti by se neměl omezit pouze na konkrétní tvrzení formulovaná návrhovatelem, nýbrž i na další otázky související s Lisabonskou smlouvou. Navrhovatel by tak neměl být zatížen důkazním břemenem, stejně tak jako by vláda neměla být v postavení odpůrce, ale účastníka se stejnými procesními právy a povinnostmi jako ostatní účastníci řízení – zejména Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR a prezident republiky.

4. Návrh Senátu se dotýká v obecné rovině otázky, zda Lisabonskou smlouvou není dotčena charakteristika České republiky jako svrchovaného, jednotného a demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR) a zda nedochází ke změně podstatných náležitostí demokratického právního státu, která je podle čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR nepřípustná.
5. Otázkou referenčních kritérií pro přezkum práva Evropské unie se Ústavní soud ČR v minulosti již zabýval, přičemž si vymínil pravomoc přezkoumat, zda je právo Unie aplikováno „*způsobem slučitelným se zachováním základů státní suverenity ČR a způsobem, jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu*“.⁴ Vymezení referenčního kritéria je dle názoru vlády ČR zásadní rovněž pro přezkum souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem ČR.
6. Pokud bude Lisabonská smlouva posuzována ve vztahu k formálním atributům státu zakotveným v čl. 1 odst. 1 Ústavy („*Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát*“), neshledává zde vláda nesoulad. V důsledku vstupu Lisabonské smlouvy v platnost bude sice nově konstituována Evropská unie s vlastní právní subjektivitou a členské státy na Unii podmíněně převedou další pravomoci – v případě České republiky se tak stane ústavně konformním způsobem dle čl. 10a Ústavy; ČR při tom ovšem nadále zůstane samostatným, svrchovaným státem.
7. Dle přesvědčení vlády, jak bude dále argumentováno, je nicméně třeba se zaměřit především na posouzení z hlediska tzv. materiálního jádra Ústavy, tj. podstatných náležitostí demokratického právního státu dle čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR.
8. Myšlenka materiálního jádra Ústavy ČR vychází z předpokladu, že existují ústavně imanentní meze, které musí garantovat identitu a kontinuitu Ústavy ČR. V souladu s principem ústavního státu je tedy přípustná pouze taková změna Ústavy ČR, která zaručuje její identitu a kontinuitu. Identita ústavy by byla narušena, pokud by základní politické rozhodnutí ústavodárce bylo zrušeno, přičemž za základní politické rozhodnutí českého ústavodárce lze považovat princip právního státu a ústavní demokracie.
9. Vláda je toho názoru, že teorie imanentních mezí vyjádřená v čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR sama o sobě postačuje k tomu, aby v České republice nemohlo dojít k úplné hodnotové přeměně ústavního systému. Cílem čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR je zabránit zákonodárci a ústavodárci v legislativní činnosti, kterou by se postavil proti smyslu Ústavy ČR. Hlavní poslání zmíněného článku tak spočívá v zachování

⁴ Nález sp. zn. Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. května 2006, bod 53, vyhlášen pod č. 434/2006 Sb. Obdobně též nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 18. března 2006, vyhlášen pod č. 154/2006 Sb.

demokratického právního státu, který je vyjádřen materiálními aspekty, jako jsou ochrana občanských svobod, demokratická spoluúčasť a kontrola státní moci.

10. Vláda zastává názor, který potvrzuje i doktrinální výklad, že existují nepsané hranice pro změnu ústavy. Dle přesvědčení vlády jsou změny a rozšiřování ústavního pořádku v souladu s materiálním jádrem Ústavy ČR tehdy, pokud je garantován systémově konformní vývoj České republiky a pokud nedochází k překonání hodnotového systému, na němž Ústava ČR jako celek spočívá. Existence materiálního jádra Ústavy ČR a princip nezměnitelnosti podstatných náležitostí demokratického právního státu nejsou založeny pouze na pojmu ústavních změn a priority ústavodárné moci, ale také na materiálním účelu psané ústavy a na hodnotových zdrojích Ústavy ČR.
11. Problém by mohla představovat nedostatečná určitost principů subsumovatelných do materiálního jádra Ústavy ČR, zda jsou tyto principy obsahově otevřené a zda mají časově přesně vymezený obsah. Tyto principy mohou být na různých místech a v různých časových obdobích chápány odlišně. Principy materiálního jádra je dle přesvědčení vlády nutné vykládat v kontextu Ústavy jako celku, a to včetně souvislostí spočívajících v přihlášení se České republiky k myšlence evropské integrace. Historický výklad je zde zásadní a přihlášení se k ideji evropské odpovědnosti a sounáležitosti, ke které dospěl ústavodárce v roce 2001,⁵ nelze opomenout. Budeme-li zkoumat takové změny ve světle objektivního hodnotového významu Ústavy, pak existuje prostor pro rozvíjení obsahu principů spoluvytvářejících materiální jádro Ústavy na základě ideových zdrojů, jež se objevily v době následující.
12. Čl. 2 SEU říká, že „Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.“ Z uvedeného je dle názoru vlády ČR v obecné rovině zřejmé, že jak ústavní systém České republiky, tak i smluvní systém Evropské unie jsou založeny a vycházejí ze stejných zásad a principů, které jsou společné všem členským státům Evropské unie. Jinými slovy, EU stojí na stejných principech a hodnotách jako ČR a Lisabonská smlouva na tom nic nemění.
13. Vláda ČR je přesvědčena, že Lisabonská smlouva je v souladu s ústavní charakteristikou České republiky jako svrchovaného, jednotného a demokratického právního státu založeného na úctě k právům a svobodám člověka a občana dle čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR a že v důsledku její ratifikace nedochází žádným způsobem ke změnám podstatných náležitostí demokratického právního státu, což by dle čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR bylo nepřipustné.
14. V návaznosti na shora uvedené východisko považuje vláda ČR za nutné k jednotlivým argumentům a úvahám vzneseným v návrhu Senátu uvést následující:

III.

K bodu 1. návrhu Senátu (vymezení a klasifikace pravomocí EU)

⁵ Tzv. „euronovela“ Ústavy ČR, ústavní zákon č. 395/2001 Sb. ze dne 18. října 2001.

15. Navrhovatel se v bodě 1. svého vyjádření zabývá problematikou rozdělení a vymezení pravomocí v Evropské unii, přičemž vychází z přesvědčení, že „*legislativní kompetenční kompetence náleží členským státům Evropské unie*“. Vláda s tímto názorem souhlasí a dle jejího názoru toto Lisabonská smlouva jen potvrzuje, a to v čl. 5 odst. 2 SEU, následovně: „*Podle zásady svěřeni pravomocí jedná Unie pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách. Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským státům.*“ Tento princip, který vláda ČR považuje ve vztahu k vymezení pravomocí Unie za stěžejní a s nímž se plně ztotožňuje, byl opakovaně potvrzen v judikatuře Soudního dvora Evropských společenství⁶ (dále jen „Evropský soudní dvůr“ či „ESD“). Při úvahách týkajících se pravomocí Evropské unie je pak nezbytné mít uvedený princip neustále na zřeteli, neboť dává odpověď na otázky, ve kterých navrhovatel spatřuje možný rozpor Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem ČR.
16. V první řadě je vláda ČR přesvědčena, že vymezení a klasifikace pravomocí zavedená Lisabonskou smlouvou⁷ neznamena, že by tím Evropská unie získávala jakékoliv atributy federálního státu. Pro federální státy totiž není charakteristická samotná klasifikace pravomocí, včetně kategorie výlučných pravomocí, ale především skutečnost, že takový federální útvar je nadán tzv. *Kompetenz-Kompetenz*.⁸ S ohledem na princip svěřeni pravomocí však Evropská unie jednoznačně nedisponuje *Kompetenz-Kompetenz*, jak judikoval např. Spolkový ústavní soud SRN.⁹ Dle názoru vlády ČR tudíž není odůvodněná obava, že klasifikace a vymezení pravomocí na základě Lisabonské smlouvy by Evropskou unii činilo srovnatelnou s federálními státy.
17. Ve vztahu k výlučným pravomocem Unie navrhovatel uvádí, že Lisabonská smlouva „*zavádí kategorii výlučných pravomocí Unie, do níž spadají komplexní oblasti právní regulace, v nichž dle čl. 2a odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie mohou členské státy vytvářet a přijímat právně závazné akty pouze tehdy, jsou-li k tomu zmocněny nebo provádějí-li akty Unie.*“ Vláda pokládá za nezbytné uvést, že nejde o nově zaváděnou kategorii unijních pravomocí, neboť tento druh pravomocí již existuje a je uplatňován Společenstvím dle platného znění Smlouvy o založení Evropského společenství,¹⁰ třebaže výlučné pravomoci nejsou explicitně vyjmenovány v samostatném ustanovení. Existence výlučných pravomocí již podle stávající Smlouvy o ES jednoznačně vyplývá z jejího čl. 5 odst. 2, který vymezuje zásadu

⁶ Evropský soudní dvůr připomněl povinnost respektovat tento princip např. v posudku 2/94 *ECHR* [1996] ECR I-1759, body 23 a 24, který se týkal možnosti ES přistoupit k Evropské úmluvě o ochraně základních práv a svobod, a znovu jej zdůraznil např. ve známém rozsudku ve věci C-376/98 *Spolková republika Německo v. Evropský parlament a Rada Evropské unie* [2000] ECR I-8419, bod 83 (rozsudek se týkal pravomoci ES k přijetí směrnice o zákazu tabákové reklamy).

⁷ Hlava I (Druhy a oblasti pravomocí Unie), čl. 2 až 6 SFEU.

⁸ Koncept *Kompetenz-Kompetenz* pochází z německé právní nauky a je často používán v rozhodovací praxi Spolkového ústavního soudu SRN. Tato doktrína znamená, že federální státní útvar je nadán pravomocí rozhodovat autoritativně o rozsahu svých pravomocí, aniž by k tomu potřeboval souhlas jednotlivých státních útvarů tvořících federaci.

⁹ Rozsudek ze dne 12. října 1993 ve věci *Brunner v. Vertrag über die Europäische Union (Maastricht Urteil)*, BverfGE 89, 155 ff. (1993).

¹⁰ Viz čl. 3 odst. 1 písm. a), b), e) a g) Smlouvy o ES, jež vypočítává jednotlivé činnosti Společenství. Mezi nimi jsou uvedeny následující oblasti, ve kterých má Společenství výlučnou pravomoc: a) zákaz cel a množstevních omezení dovozu a vývozu zboží mezi členskými státy, jakož i všech ostatních opatření s rovnocenným účinkem; b) společná obchodní politika; e) společná politika v oblasti zemědělství a rybolovu; g) systém zajišťující, aby na vnitřním trhu nebyla narušována hospodářská soutěž.

- subsidiarity ve vztahu ke sdíleným pravomocem: „*V oblastech, které nespádají do jeho výlučné pravomoci, vyvíjí v souladu se zásadou subsidiarity Společenství činnost pouze tehdy a do té míry, pokud sledovaných cílů nemůže být dosaženo uspokojivě na úrovni členských států, a proto, z důvodu jejich rozsahu či účinků, jich může být lépe dosaženo na úrovni Společenství.*“
18. Vymezení pojmu výlučná pravomoc lze nalézt v ustálené judikatuře Evropského soudního dvora, například ve vztahu ke společné obchodní politice v rozsudku ve věci C-83/94 *Leifer*.¹¹ V tomto řízení ESD stanovil, že výlučná pravomoc Společenství v oblasti obchodní politiky brání přijetí vnitrostátních opatření ve stejné oblasti kromě případů, kdy jsou k tomu členské státy Společenstvím výslovně zmocněny.¹² Definice zaváděná nyní Lisabonskou smlouvou pojem výlučných pravomocí nijak nerozšiřuje. Komplexní oblasti právní regulace spadají mezi výlučné pravomoci Společenství již nyní (jako příklad lze opět uvést společnou obchodní politiku či pravidla k zajištění nenarušené hospodářské soutěže).
 19. Ve vztahu ke kategorii sdílených pravomocí Unie považuje vláda ČR za nezbytné znovu připomenout zásadu svěřených pravomocí (viz výše bod 15), jež je jako obecný princip zakotvena v čl. 5 odst. 1 SEU: „*Vymezení pravomocí Unie se řídí zásadou svěřených pravomocí. Výkon těchto pravomocí se řídí zásadami subsidiarity a proporcionality.*“ Od uvedené zásady se bude odvíjet výkon pravomocí Unie i nadále po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost.
 20. Ve světle zásady svěřených pravomocí je tudíž třeba vykládat veškerá další ustanovení SEU a SFEU, která se týkají pravomocí Unie a vymezení pravomocí mezi Uníí a členskými státy. To platí rovněž pro ustanovení čl. 4 odst. 2 SFEU v návěti: „*Sdílená pravomoc Unie a členských států se uplatňuje v těchto hlavních oblastech:*“ Jakkoliv se tedy nejedná o taxativní výčet jednotlivých sdílených pravomocí, jedná se o výčet oblastí sdílených pravomocí, v nichž je Unie v souladu se svými cíli zakotvenými v zakládacích Smlouvách oprávněna vyvíjet činnost. Vláda ČR zastává názor, že obava navrhovatele týkající se „*předem obtížně identifikovatelné sféry unijní normotvorby*“, není odůvodněná. Není samozřejmě možné taxativním výčtem zakotvit jednotlivé pravomoci tak detailním způsobem, aby vždy přesně odpovídaly konkrétnímu právnímu aktu Unie, jímž jsou realizovány. Je však možné, a Lisabonská smlouva tak jednoznačně činí, zakotvit přesně vymezené oblasti, v nichž může normotvorba Unie probíhat. Oblasti politik Unie jsou pak podrobněji vymezeny a precizovány, včetně konkrétních právních nástrojů a rozhodovacích procedur, v části III (Vnitřní politiky a činnosti Unie) SFEU. Okruh potenciálních právních aktů, které v takto vymezených oblastech sdílených pravomocí mohou být přijímány, je pak podle názoru vlády ČR v dostatečné míře předem určitelný. Vláda dále v této souvislosti považuje za potřebné upozornit na Protokol o výkonu sdílených pravomocí, připojený ke Smlouvě o EU a Smlouvě o fungování EU, který výslovně uvádí, že pokud Unie přijala v některé z oblastí sdílených pravomocí opatření, vztahuje se rozsah tohoto výkonu jejích pravomocí pouze na prvky, které jsou upraveny předmětným aktem Unie, a nikoliv na celou oblast.
 21. Konečně je třeba ke kategorii sdílených pravomocí poznamenat, že vedle zásady svěřených působí ke stanovení mezí výkonu pravomocí Unie také zásada subsidiarity

¹¹ Rozsudek ESD ze dne 17. října 1995 ve věci C-83/94 *Leifer* [1995] ECR I-3231.

¹² *Ibid.*, bod 15.

zakotvená v čl. 5 odst. 3 SEU: „Podle zásady subsidiarity jedná Unie v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie.“ Princip subsidiarity, dále rozveden v Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality, ve spojení s principy popsány shora v bodech 18 a 19 představuje významný nástroj k vyváženému rozdělení sdílených pravomocí mezi členské státy a Evropskou unii. Vláda proto nesdílí obavu navrhovatele z ne zcela jasných hranic tvorby norem sekundárního práva Unie.

22. Vzhledem k výše uvedeným argumentům je vláda přesvědčena, že vymezení pravomocí podle Lisabonské smlouvy je v souladu s čl. 10a Ústavy ČR.

K bodu 2. návrhu Senátu (tzv. doložka flexibility dle čl. 352 SFEU)

23. Ke skutečnostem týkajícím se tzv. doložky či klauzule flexibility, vznášeným navrhovatelem, považuje vláda za nutné uvést, že již současné znění čl. 308 Smlouvy o ES upravuje možnost překlenout nedostatek výslovně stanovených pravomocí tam, kde je určitá činnost na úrovni Společenství nezbytná k dosažení cílů Společenství v rámci společného trhu. Procesní podmínky pro využití tohoto nástroje se Lisabonskou smlouvou principiálně nemění, rozšiřuje se pouze věcný rozsah jeho využití. Neděje se tak nicméně blanketním způsobem, jak je zřejmé z následující argumentace.
24. Ustanovení čl. 352 SFEU, představující tzv. doložku flexibility, je formulováno následovně: „Ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami je nezbytná určitá činnost Unie v rámci politik vymezených Smlouvami, které však k této činnosti neposkytují nezbytné pravomoci, přijme Rada na návrh Komise jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu vhodná ustanovení. Pokud jsou dotyčná ustanovení přijímána Radou zvláštním legislativním postupem, rozhoduje rovněž jednomyslně, na návrh Komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.“ Z citovaného ustanovení je zřejmé, že se nejedná o blanketní normu. Aby mohla Unie na základě Lisabonské smlouvy čl. 352 odst. 1 SFEU využít, musí být ve vztahu k navrhovanému legislativnímu aktu kumulativně splněny následující podmínky: (i) nezbytnost k dosažení některého z cílů EU (viz čl. 3 SEU); (ii) přijetí aktu musí být v rámci politik vymezených primárním právem EU [srov. část III SFEU (Vnitřní politiky a činnosti Unie)]; (iii) jednomyslné schválení v Radě; a (iv) souhlas Evropského parlamentu.
25. Z uvedeného vyplývá, že aby byla možná činnost Evropské unie na právním základě čl. 352 SFEU, musí být současně splněny dvě podmínky materiální povahy – (i) a (ii), jakož i dvě podmínky procesní povahy – (iii) a (iv). K používání doložky flexibility se rovněž vztahují dvě prohlášení připojená k Závěrečnému aktu mezivládní konference připravující Lisabonskou smlouvu,¹³ která kladou meze extenzivnímu výkladu a nepřiměřenému užití této doložky. Prohlášení č. 41 uvádí, že činnost založená na čl. 352 SFEU nemůže sledovat pouze nejobecnější cíle stanovené v čl. 3 odst. 1 SEU (podpora míru, hodnot Unie a blahobytu jejích obyvatel), ale musí být odůvodněna

¹³ Závěrečný akt mezivládní konference byl podepsán v Lisabonu dne 13. prosince 2007 a publikován v Úředním věstníku EU dne 17. prosince 2007 (Úř. věst. C 306, 17.12.2007, s. 231).

sledováním některého z dalších cílů zakotvených v následujících odstavcích tohoto článku (zaručení volného pohybu osob, poskytnutí prostoru svobody, bezpečnosti a práva občanům Unie, vytváření vnitřního trhu, udržitelný rozvoj planety, solidarita, ochrana lidských práv atd.). Prohlášení č. 42 pak brání použití doložky flexibility jako základu „[p]ro rozšíření rozsahu pravomocí Unie nad obecný rámec vymezený ustanoveními Smluv jako celku, a zejména ustanoveními, která vymezují úkoly a činnosti Unie. Článek 352 nemůže být v žádném případě použit jako základ pro přijetí ustanovení, jejichž účinek by v podstatě znamenal změnu Smluv, aniž by se použil postup, který pro tento účel Smlouvy stanoví.“ Další meze rozšíření působnosti doložky flexibility představují zásada subsidiarity, která působí jako abstraktní mez rozšiřování unijních pravomocí a její dodržování je kontrolováno vnitrostátními parlamenty (čl. 352 odst. 2 SFEU), a dále vyloučení aplikace doložky flexibility v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky a vyloučení harmonizace právních předpisů členských států na základě doložky flexibility v případech, kdy Smlouvy tuto harmonizaci vylučují. Tím je předem vyloučeno použití doložky flexibility k harmonizaci právních předpisů v oblastech, ve kterých má Unie pouze podpůrné, koordinační nebo doplňkové pravomoci.

26. Z hlediska namítaného přenesení pravomocí mimo rozsah čl. 10a Ústavy ČR zde vláda ČR nespatřuje ústavněprávní problém, neboť je názoru, že podmínkou uplatnění čl. 10a Ústavy ČR na přenos některých pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci není detailní vymezení všech těchto pravomocí. Dle názoru vlády ČR je v případě Lisabonské smlouvy dostatečným způsobem vymezeno, jakých činností a v rámci jakých politik Evropské unie se přenos pravomocí týká, a případné využití čl. 352 SFEU nemůže mít na takové vymezení žádný podstatný vliv.
27. Konečně je třeba poznamenat, že v rámci legislativní praxe Evropské komise a Rady Evropské unie je vždy důkladně posuzován náležitý právní základ legislativního aktu v oblasti některé ze stávajících politik EU, případně spolu s právním základem čl. 352 SFEU [čl. 308 stávající Smlouvy o ES]. Volba právního základu byla v mnoha případech předmětem soudního přezkumu ze strany Evropského soudního dvora, který ve své ustálené judikatuře stanovil jednoznačná omezující kritéria pro volbu tzv. doložky flexibility jako právního základu: „V tomto ohledu je použití článku 308 SES jako právního základu aktu oprávněné pouze tehdy, když žádné jiné ustanovení Smlouvy neposkytuje orgánům Společenství nezbytnou pravomoc pro přijetí tohoto aktu.“¹⁴ Zavedené postupy pro stanovování a uvádění relevantních právních základů pro navrhované akty tak zcela odpovídají koncepci a omezením popsáním shora v bodě 15.
28. S ohledem na shora uvedené zastává vláda ČR názor, že zakotvení tzv. doložky flexibility v čl. 352 SFEU je v souladu s čl. 10a Ústavy ČR, který umožňuje přenos některých pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci.

K bodu 3. návrhu Senátu (zjednodušený postup pro přijímání změn dle čl. 48 SEU)

¹⁴ Rozsudek ESD ze dne 2. května 2006 ve věci C-436/03 *Evropský parlament v. Rada Evropské unie* [2006] SbSD I-3733, bod 36. ESD zde rovněž odkazuje na svou ustálenou judikaturu – viz rozsudky ze dne 26. března 1987, *Komise v. Rada*, 45/86, Recueil, s. 1493, bod 13, a ze dne 13. července 1995, *Španělsko v. Rada*, C-350/92, Recueil, s. I-1985, bod 26.

29. Pokud jde o zjednodušený postup pro přijímání změn Smluv, spatřuje vláda zásadní rozdíl v čl. 48 odst. 6 a čl. 48 odst. 7 SEU. Podle čl. 48 odst. 6 SEU totiž změna všech nebo části ustanovení části třetí SFEU, která se týká vnitřních politik a činností Unie, podléhá kromě jednomyslného rozhodnutí Evropské rady schválení všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.¹⁵ Vláda je toho názoru, že z hlediska ústavního systému ČR by taková změna, pokud by na jejím základě docházelo k přenosu dalších pravomocí orgánů ČR na Evropskou unii, podléhala schválení Parlamentem dle čl. 10a Ústavy ČR. Vláda je proto přesvědčena o souladu čl. 48 odst. 6 SEU s ústavním pořádkem ČR.
30. Při postupu dle čl. 48 odst. 7 SEU (tzv. přechodová klauzule) může dojít v rámci pravomocí již přenesených na úroveň Unie ke změně hlasovací procedury (z jednomyslnosti na kvalifikovanou většinu) či změně legislativního postupu (od zvláštního k řádnému legislativnímu postupu). Příslušné rozhodnutí přijímá Evropská rada jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu. Předtím, než takové rozhodnutí může být přijato, musí být návrh oznámen vnitrostátním parlamentům. Vysloví-li některý vnitrostátní parlament ve lhůtě do šesti měsíců od tohoto oznámení svůj nesouhlas, rozhodnutí se nepřijme.¹⁶
31. Jakkoli podléhá tento postup na úrovni EU souhlasu ze strany Evropského parlamentu, tak současně zůstává v platnosti kontrola na úrovni členských států ze strany vnitrostátních parlamentů. Vláda ČR se tudíž nedomnívá, že „*souběžně s implicitním oslabením vnitrostátního parlamentního mandátu (...) přebírá odpovědnost za parlamentní dimenzi rozhodování Evropský parlament*.“ V postupu dle čl. 48 odst. 7 SEU je úloha i odpovědnost vnitrostátních parlamentů velice významná, neboť jeden každý z nich může svým nesouhlasem zabránit přijetí rozhodnutí Evropské rady (náleží jim tedy právo veta). Tuto skutečnost považuje vláda ČR za podstatnou.
32. Pokud jde o vztah tzv. přechodové klauzule ve smyslu čl. 48 odst. 7 SEU k čl. 10a Ústavy ČR, bylo by možné z formálního hlediska argumentovat, že při její aplikaci dochází k nepřímé změně Smluv bez toho, že by taková změna byla předmětem ratifikace členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy, jako je tomu standardně u mezinárodních smluv. Vláda ČR je však toho názoru, že ve vztahu k tzv. přechodové klauzuli lze považovat za naplnění čl. 10a Ústavy ČR v rámci přenosu pravomocí na Evropskou unii v důsledku ratifikace Lisabonské smlouvy vyslovení souhlasu s postupem dle čl. 48 odst. 7 SEU, jež *pro futuro* umožňuje Evropské radě se souhlasem Evropského parlamentu a za stanovených podmínek rozhodnout pro jednotlivé případy nebo oblasti o změně procedury hlasování v Radě nebo změně legislativního postupu. Česká republika tak aktem ratifikace dává z pozice svrchovaného členského státu souhlas k budoucím modifikacím výkonu přenesených pravomocí v přesně stanovených mezích čl. 48 odst. 7 SEU.
33. Dle přesvědčení vlády je tedy v otázce ústavní konformity přechodové klauzule podle čl. 48 odst. 7 SEU zcela zásadní hledisko materiální, a sice jakým způsobem je uvedená pravomoc přenesená na Evropskou unii v oblasti zjednodušeného postupu pro přijímání změn limitována. Jak již bylo shora uvedeno, pro každou takto přijímanou změnu se musí vyslovit všichni členové Evropské rady (tj. představitelé všech členských států na úrovni hlav států nebo předsedů vlád) a žádná taková změna

¹⁵ Čl. 48 odst. 6 pododst. 2 SEU.

¹⁶ Čl. 48 odst. 7 pododst. 3 SEU.

nemůže být přijata proti vůli kteréhokoliv z vnitrostátních parlamentů, neboť každý vnitrostátní parlament bude mít právo návrh změny vetovat ve lhůtě šesti měsíců ode dne, kdy je mu iniciativa oznámena. Z uvedeného vyplývá, že aplikací přechodové klauzule nedochází k narušení principu svrchovanosti států při přijímání mezinárodněprávních závazků. Princip svrchovanosti členského státu se odráží v požadavku jednomyslnosti rozhodování Evropské rady a právu každého vnitrostátního parlamentu návrh odmítnout.

34. Tyto záruky dle názoru vlády ČR dostatečně odůvodňují závěr, že Lisabonská smlouva není v otázce přechodové klauzule dle čl. 48 odst. 7 SEU v rozporu s čl. 10a Ústavy ČR, ani se základní charakteristikou České republiky jako svrchovaného, jednotného a demokratického právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR.
35. Vláda ČR považuje rovněž za nezbytné vyjádřit se k čl. 83 SFEU, zakotvujícím možnost stanovení minimálních pravidel týkajících se vymezení trestných činů a sankcí v oblastech mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem. Čl. 83 odst. 1 třetí alinea SFEU totiž umožňuje Radě přijmout na základě vývoje trestné činnosti jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu rozhodnutí určující další oblasti trestné činnosti, které splňují kritéria uvedená v čl. 83 odst. 1 SFEU, nad rámec oblastí explicitně stanovených tímto ustanovením. Dle názoru vlády postup podle čl. 83 odst. 1 třetí alinea SFEU nepředstavuje zjednodušený postup změny smlouvy, obdobný mechanismu podle čl. 48 odst. 7 SEU. Vláda zastává názor, že Lisabonskou smlouvou dochází k přenesení pravomoci na orgány Unie, aby v rámci stanovené procedury (jednomyslně přijaté rozhodnutí Rady po obdržení souhlasu Evropského parlamentu) vymezily na základě vývoje trestné činnosti oblasti mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem, přičemž některé takové oblasti stanoví již přímo SFEU. Je třeba zdůraznit, že uvedené ustanovení nemá bezprostřední vztah k přechodové klauzuli zakotvené v čl. 48 odst. 7 SEU.
36. Navrhovatel ve svém vyjádření upozorňuje na skutečnost, že „*sektorová Rada rozhoduje o zařazení dalších oblastí trestné činnosti do sféry unijní regulace*“, přičemž „*prostor pro vyjádření nesouhlasu zcela chybí*“. Vláda vychází z toho, že i v rozsahu působnosti čl. 83 odst. 1 SFEU mohou vnitrostátní parlamenty naplňovat svou předběžnou kontrolní úlohu dle příslušných ustanovení Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality.¹⁷ Dále je třeba poznamenat, že Rada v tomto případě rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu. Nejedná se však o otázku ústavnosti předmětného ustanovení Lisabonské smlouvy, nýbrž jde o otázku nastavení vnitrostátních kontrolních mechanismů mezi mocí zákonodárnou a výkonnou.¹⁸

¹⁷ Viz čl. 7 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Mechanismy předběžné kontroly dodržování zásady subsidiarity upravené tímto protokolem předpokládají právo vnitrostátních parlamentů zasílat příslušným orgánům Unie stanoviska k návrhům legislativních aktů. Při dosažení kvóra 1/3, resp. 1/4, všech hlasů přidělených parlamentům musí být takový návrh přezkoumán (mechanismus tzv. „žluté karty“). Při splnění dalších kumulativních podmínek pak nebude legislativní návrh v rámci mechanismu tzv. „oranžové karty“ do budoucna dále zvažován (námitky vznesené prostou většinou hlasů přidělených vnitrostátním parlamentům, Komise se rozhodne návrh zachovat, kvalifikovanou většinou 55% členů Rady nebo většinou odevzdaných hlasů v EP bude přijato stanovisko, že návrh není v souladu se zásadou subsidiarity). Jde tedy o odlišný postup než v případě článku 48 odst. 7 SEU, který přiznává každému jednotlivému vnitrostátnímu parlamentu právo veta.

¹⁸ Srov. stanovisko Stálé komise Senátu pro Ústavu a parlamentní procedury ke vztahu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení evropského společenství a ústavního pořádku ČR,

37. Konečně je zapotřebí připomenout, že účelem předmětného ustanovení čl. 83 odst. 2 pododst. 3 SFEU není arbitrární rozšiřování pravomocí Unie, ale možnost efektivně reagovat na závažné bezpečnostní hrozby „na základě vývoje trestné činnosti“, což považuje vláda ČR za zcela legitimní.
38. Závěrem této části považuje vláda ČR za nutné vyjádřit se k otázce vznesené návrhatelem, zda „nedochází k faktickému vyprázdnění čl. 15 odst. 1 Ústavy ČR“. Vláda ČR je přesvědčena, že nikoliv, neboť podstatou integračního zmocnění obsaženého v čl. 10a Ústavy ČR je princip sebeomezení orgánů České republiky. Při přenesení pravomocí na mezinárodní organizaci nebo instituci je nevyhnutelným důsledkem skutečnost, že orgán, jehož pravomoci byly přeneseny, je v tomto rozsahu pozbývá. Nadále však vykonává všechny ostatní pravomoci, které mu v souladu s ústavně vymezenou dělbou moci náleží. K faktickému vyprázdnění čl. 15 odst. 1 Ústavy ČR by tak mohlo dojít pouze za situace, kdy by Parlament ČR přenesl veškeré své zákonodárné pravomoci (a ne pouze některé) na mezinárodní organizaci nebo instituci, a nebyl tak nadále oprávněn a schopen zastávat úlohu moci zákonodárné. K tomu však na základě Lisabonské smlouvy nedochází, neboť Parlament ČR má nadále pravomoc přijímat vnitrostátní legislativu s výjimkou oblastí, jež budou náležet do sféry výlučné pravomoci Unie. Je tedy nadále naplňován ústavní požadavek zakotvený v čl. 15 odst. 1 Ústavy ČR, že „zákonodárná moc v České republice náleží Parlamentu.“ S uvedeným není žádným způsobem v rozporu skutečnost, že zákonodárná moc v Evropské unii náleží Evropskému parlamentu a Radě EU. Lisabonskou smlouvou dochází k přesunu pravomocí na orgány, které mají svou pravidelně kontrolovanou legitimitu, vycházející ze všeobecných voleb na území členských států.
39. **Vláda ČR proto neshledává rozpor mezi Lisabonskou smlouvou a čl. 15 odst. 1 Ústavy ČR.**

K bodu 4. návrhu Senátu (sjednávání mezinárodních smluv jménem Unie)

40. V otázce sjednávání mezinárodních smluv považuje vláda ČR za nutné uvést následující:
41. V prvních fázích vývoje Evropského hospodářského společenství se vycházelo z předpokladu, že v souladu s teorií omezených pravomocí přísluší Společenstvím pravomoc uzavírat mezinárodní smlouvy pouze tehdy, jsou-li k tomu výslovně zmocněna v zakládacích Smlouvách. S postupem času však vyšlo najevo, že normativní text zakládacích Smluv neodpovídá skutečným potřebám Společenství a jeho členských států. Bylo proto zapotřebí hledat cestu, jak zefektivnit činnost Společenství v relaci ke třetím státům a jak dosáhnout většího souladu mezi pravomocemi, jimiž disponuje Společenství dovnitř, a těmi, jimiž disponuje ve vnějších vztazích se třetími státy. Překročit rámec pravidla výslovného zmocnění v zakládacích smlouvách umožnil na počátku sedmdesátých let 20. století rozsudek

schválené jejím usnesením č. 7 ze 14. schůze, konané dne 27. března 2008. Ve vztahu k užití tzv. přechodové klauzule je na str. 5 uvedeno: „Pokud jde o ČR, mohla by být tenze zmírněna tím, že by reprezentant ČR v Evropské radě nemohl dát souhlas s uplatněním dané procedury bez souhlasu obou komor Parlamentu. K tomu účelu by mělo být (s oporou v čl. 10a Ústavy) změněno reglementové právo, ať již novou úpravou v jednacích rádech komor nebo v tzv. stykovém zákoně.“

Evropského soudního dvora v právní věci *AETR*.¹⁹ V tomto rozsudku Evropský soudní dvůr dovedl, že existuje-li vnitřní pravomoc Společenství upravovat příslušnou právní oblast, vyplývá z ní v zájmu prosazení cílů daných zakládacími Smlouvami pravomoc jednat jménem Společenství ve věcech spadajících do této sféry rovněž ve vztahu ke třetím zemím (teorie paralelismu vnitřních a vnějších pravomocí, *implied powers*). Zmocnění EU k uzavření mezinárodní smlouvy tak za současného právního stavu může být založeno jak zakládacími Smlouvami, tak nižšími právními akty komunitárního práva, jež byly vydány k dosažení cílů EU (vymezených v současném čl. 2 SES).

42. Vláda ČR proto neshledává, že by čl. 216 a násl. SFEU rozšiřoval stávající okruh právních titulů, na jejichž základě bude EU po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost oprávněna uzavírat mezinárodní smlouvy, a konstatuje, že dotčené ustanovení SFEU ve skutečnosti pouze kodifikuje to, co bylo jako výsledek dlouhodobého vývoje již dříve rozvinuto a ustáleno v judikatuře Evropského soudního dvora. Jako každá kodifikace má i tato přispět k vyšší právní jistotě adresátů právních norem (tj. nejen orgánů EU, ale i členských států).
43. V následujícím kroku shrnuje návrhováte, že mezinárodní smlouvy uzavřené EU jsou uzavírány rozhodnutím kvalifikovanou většinou, a z tohoto závěru vyvozuje, že tak může být překonán nesouhlas ČR se sjednáním mezinárodní smlouvy. Podle názoru vlády je však tato problematika komplexnější.
44. Pokud jde o hlasovací proceduru v Radě, považuje vláda za nutné uvést, že čl. 216 a násl. SFEU dopadá pouze na sjednávání mezinárodních smluv za účelem naplňování cílů komunitarizovaných politik. Oblast tzv. druhého pilíře, tj. oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky, si zachovává i nadále svůj specifický status a mezinárodní smlouvy sjednávané EU v této sféře (čl. 37 SEU) budou i po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost uzavírány jednomyslně (čl. 24 odst. 1 druhá alinea ve spojení s čl. 31 odst. 1 první alinea SEU). Ani v oblasti komunitarizovaných politik však není kvalifikovaná většina uplatňována paušálně bez zohlednění povahy předmětu sjednávané smlouvy. Čl. 218 odst. 8 alinea 2 SFEU vyjmenovává případy, kdy Rada EU rozhoduje naopak jednomyslně. V souladu s logikou výše citovaného rozsudku v právní věci *AETR* je tak Rada povinna činit, je-li pro přijetí vnitřního aktu (směrnice/nařízení/rozhodnutí) rovněž požadována jednomyslnost. Dále se použije jednomyslnost při uzavírání Dohod o stabilizaci a přidružení; smluv hospodářské, finanční a technické povahy ve smyslu čl. 212 odst. 3 první alinea SFEU uzavíraných se třetími státy, jimž byl přiznán kandidátský status; a v neposlední řadě při sjednávání protokolu o přistoupení EU k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod Rady Evropy (1950). Také v oblasti společné obchodní politiky, kde dochází k určitému explicitnímu procedurálnímu a věcnému posunu, má rozhodovat Rada EU při sjednávání a uzavírání mezinárodních smluv o určitých specifických otázkách jednomyslně (čl. 207 odst. 4 druhá a třetí alinea SFEU).
45. K otázce vymezení rozsahu prostoru, jenž Lisabonská smlouva ponechává členským státům k naplnění jejich ústavních požadavků v procesu sjednávání mezinárodních smluv se třetími státy vláda uvádí, že identifikace hranic tohoto prostoru nevyplývá z ustanovení čl. 216 a násl. SFEU, nýbrž z ustanovení hlavy první SFEU pojednávající o druzích a oblastech pravomocí EU (viz výše). Z těchto ustanovení je zřejmé, že

¹⁹ Rozsudek Evropského soudního dvora v právní věci C-22/70 *AETR* [1970] ECR 263.

v oblasti sjednávání tzv. vnějších smluv je v zásadě zachován stávající koncept. Tento koncept rozlišuje dvě kategorie mezinárodních smluv. První z nich tvoří smlouvy uzavírané ve výlučné pravomoci EU, jež nepodléhají a ani po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost nebudou podléhat vnitrostátním schvalovacím procedurám. To z toho důvodu, že pravomoc ČR uzavírat tento typ mezinárodních smluv již byla podle čl. 10a Ústavy ČR přenesena na orgány EU. Druhou kategorií tvoří tzv. smíšené smlouvy, které v současné době Evropské společnosti uzavírá se třetím státem spolu se svými členskými státy (ES a jeho členské státy stojí vedle sebe a společně tvoří jednu smluvní stranu). Tento společný postup je nevyhnutelný, neboť Evropské společnosti nemá ve zvolené právní oblasti dostatek pravomocí smlouvu sjednat ani následně provádět, a proto nezbytně potřebuje součinnost svých členských států. Členské státy mohou poskytnout Evropskému společenství požadovanou součinnost teprve tehdy, až učiní žádost svým ústavněprávním předpisům. Byla-li by taková smíšená mezinárodní smlouva na vnitrostátní úrovni v ČR vyhodnocena jako smlouva prezidentské kategorie ve smyslu čl. 49 Ústavy ČR (což ostatně bývá ten nejčastější případ), pak by ČR mohla souhlasit se sjednáním smlouvy až teprve poté, co tento záměr schválí vláda a obě komory Parlamentu ČR a následně smlouvu ratifikuje prezident republiky. Na popsaném postupu a materiálně právním základě nemůže změnit nic ani fakt, že EU bude napříště nadána vlastní právní subjektivitou.

46. S ohledem na shora uvedené argumenty je vláda ČR přesvědčena, že popsáný postup je a nadále bude slučitelný s ustanoveními čl. 49 a čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR.

K bodu 5. návrhu Senátu (Listina základních práv Evropské unie)

47. V bodě 5. návrhu na posouzení souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem ČR vznáší návrhovař celou řadu otázek týkajících se statusu a významu Listiny EU, jakož i jejího vztahu k národním katalogům základních lidských práv a svobod a k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, sjednané v rámci Rady Evropy (Řím, 4. listopadu 1950, dále jen „Evropská úmluva“).²⁰
48. Z pohledu vlády ČR je Listina EU po formální stránce samostatným dokumentem nekonsensuální povahy.²¹ V tuto chvíli má povahu právně nezávazného, svým charakterem ryze politického dokumentu obsahujícího katalog lidských práv a svobod. Díky legislativnímu odkazu obsaženému v novém čl. 6 odst. 1 SEU, který stanoví, že: „*Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv ze dne 7. prosince 2000, ve znění přijatém dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku, jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy.*“, bude Listina EU vstupem Lisabonské smlouvy v platnost fakticky inkorporována do smluvního *acquis*.
49. V rozsahu své působnosti (viz dále bod 51) bude při současném zachování svého svébytného právního charakteru v systému práva EU vyvíjet právní účinky na subjekty členských států bez potřeby recepce jejích norem vnitrostátním právním aktem.²²

²⁰ V ČR vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.

²¹ Jinými slovy, nejde *stricto sensu* o mezinárodní smlouvu.

²² Srov. rozsudek Evropského soudního dvora v právní věci C-6/64 *Costa v. ENEL* [1964] ECR 1141.

50. Ze své unijní povahy (bez ohledu na čl. 10 Ústavy ČR) bude Listina EU požívat aplikační přednosti před normami vnitrostátního práva členských států, které by s ní byly v rozporu.²³ V souladu s přístupem některých ústavních soudů v otázkách ochrany ústavnosti by ovšem k aplikační přednosti nemělo dojít ve vztahu k tzv. materiálnímu jádru ústav členských států, které si tuto kategorii vyhradily.²⁴ Opakovaně na tuto skutečnost ve své judikatuře poukázal i Ústavní soud ČR.²⁵ S touto doktrínou vztahující se k materiálnímu jádru Ústavy ČR, tj. podstatným náležitostem demokratického právního státu dle čl. 9 odst. 2 Ústavy, se vláda plně ztotožňuje.²⁶
51. Výše uvedené vlastnosti Listiny EU se navíc uplatní výhradně v rozsahu působnosti, stanovené Lisabonskou smlouvou v čl. 6 alinea 2 a 3 SEU²⁷ a horizontálními ustanoveními v hlavě VII samotné Listiny EU.²⁸ Dle čl. 51 odst. 1 Listiny EU jsou její ustanovení v prvé řadě určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie; členským státům naopak výhradně jen potud, pokud uplatňují²⁹ právo Unie.³⁰
52. Pokud jde o argument navrhovatele, že „*Za situace, kdy Unie nedisponuje a ani nemůže disponovat specializovaným tělesem, tedy soudem řešícím „ústavní stížnosti“, který by ustanovení Listiny v konkrétních případech porušení občanských práv vykládal, není úloha Listiny zřejmá.*“, uvádí vláda ČR následující:
53. Tím, že Listina EU bude inkorporována prostřednictvím odkazu do smluvního *acquis*, budou se moci některých jejích ustanovení, jež mají povahu subjektivních vymahatelných práv, přímo dovolávat jednotlivci. A to jak vůči orgánům EU, tak vůči orgánům členských států, pokud uplatňují právo Unie. Základním předpokladem však je, že ustanovení Listiny EU, o které jednotlivec bude chtít opřít svůj nárok, bude jasné a jednoznačné.³¹ Tento účinek se tedy nebude vztahovat na ta ustanovení Listiny

²³ Rozsudek Evropského soudního dvora v právní věci C-106/77 *Simmenthal S. p. A. II.* [1978] ECR 629.

²⁴ Viz judikatura nejvyšších soudů některých původních členských států, jmenovitě Itálie (rozhodnutí ze dne 27. 12. 1973 č. 183/73 *Frontini v. Ministero delle Finanze*; rozhodnutí ze dne 21. 4. 1989 č. 232/1989 *Fragd v. Amministrazione delle Finanze dello Stato*), Německo (rozhodnutí ze dne 29. 05. 1974 BverfGE 37, 271 ff., *Solange-I-Beschluss*; rozhodnutí ze dne 22. 10. 1986 BverfGE 73, 339 ff., *Solange-II-Beschluss*; rozhodnutí ze dne 12. 10. 1993 BverfGE 89, 155, *Maastricht-Urteil*), Irsko (rozhodnutí ze dne 19. 12. 1989 *Society for the Protection of Unborn Children (Ireland) Ltd. v. Grogan*; rozhodnutí ze dne 5. 3. 1992 *Attorney General v. X.*) nebo Dánsko (rozhodnutí ze dne 6. 4. 1998 č. I-361/1997 *Carlsen and Others v. Rasmussen*). Tyto se nikdy zcela nepodřídily doktríně absolutní aplikační přednosti práva EU nad veškerým vnitrostátním ústavním právem; ponechaly si jistou rezervu především pro interpretaci esenciálních konstitučních prvků, jako jsou princip demokratického právního státu nebo ochrana základních práv člověka a občana.

²⁵ Srov. již zmíněné nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 18. března 2006, vyhlášen pod č. 154/2006 Sb. a sp. zn. Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. května 2006, bod 53, vyhlášen pod č. 434/2006 Sb.

²⁶ Srov. též rozhovor s předsedou německého ústavního soudu Hansem-Jürgenem Papierem: „Die Union ist kein Staat und soll es auch nicht werden“, F.A.Z., 24. 7. 2007. Podle H.-J. Papiera by ESD „neměl sklízet tam, kde nebylo zaseto.“

²⁷ Čl. 6 SEU uvádí, že Listina nijak nerozšiřuje pravomoci Unie vymezené ve Smlouvách. Práva, svobody a zásady obsažené v Listině se vykládají v souladu s obecnými ustanoveními v hlavě VII Listiny, jimiž se řídí její výklad a použití, a s náležitým přihlédnutím k vysvětlením zmíněným v Listině, jež uvádějí zdroje těchto ustanovení.

²⁸ Obecná ustanovení upravující výklad a použití Listiny – čl. 51-54.

²⁹ „(...) angl. *are implementing*, fr. *mettent en oeuvre*, něm. *bei der Durchführung* (...). *V konečné dikci ustanovení byla zvolena tato restriktivní a přesnější formulace, inspirovaná novější (...) judikaturou ve věci C-292/97, Karlsson, namísto původní formulace „pokud jednají v rámci práva Unie“, která se zdála být příliš vágní a široká.*“ Syllová, Jindřiška / Pítrová, Lenka / Svobodová, Magdaléna a kolektiv: *Ústava pro Evropu, Komentář*, C.H.Beck, Praha, 2005.

³⁰ Viz též Prohlášení České republiky (č. 53) k Závěrečnému aktu mezivládní konference připravující Lisabonskou smlouvu, které dále akcentuje a rozvádí tyto zásady.

³¹ Rozsudek Evropského soudního dvora v právní věci C-26/62 *Van Gend en Loos* [1963] ECR 1.

EU, která mají povahu pouze obecných zásad. Ve vztahu k orgánům členského státu platí navíc již zmíněná omezující podmínka, že v souladu s výše zmíněným čl. 51 odst. 1 Listiny EU mohou být práva obsažená v Listině EU uplatňována pouze vůči vnitrostátním aktům aplikujícím nebo implementujícím právo EU. V tomto rozsahu se lze dovolat ustanovení Listiny EU jak před soudy členských států, tak před Evropským soudním dvorem.

54. Listina EU nezavádí institut unijní žaloby na ochranu základních práv Unie obsažených v Listině EU (tj. *cum grano salis* „unijní ústavní stížnost“). Ochrana základním právům tak budou i nadále poskytovat především vnitrostátní soudy. I po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost však bude zachována již stávající Smlouvou o ES zakotvená možnost jednotlivce za striktně stanovených podmínek iniciovat řízení o přezkumu právních aktů dle čl. 230 pododst. 4 SES (čl. 263 SFEU; žaloba na neplatnost) nebo řízení dle čl. 232 pododst. 3 SES (čl. 265 SFEU; žaloba na nečinnost) a zprostředkovaně v součinnosti s národním soudem pak řízení dle čl. 234 SES (čl. 267 SFEU; žádost o rozhodnutí o předběžné otázce³²). V rámci těchto řízení má Evropský soudní dvůr možnost interpretovat ustanovení Listiny EU a ve smyslu čl. 19 SEU v rámci mu svěřených pravomocí plnohodnotně zajišťovat dodržování práva při výkladu a provádění Listiny EU.
55. Navrhovatel dále nastoluje otázku, zda Listina EU „[p]ředstavuje ochranu práv občanů nebo spíše interpretační nástroj, v jehož zorném úhlu jsou vykládány pravomoci orgánů či prohlubován výklad cílů, jež Unie sleduje [...]“. Vláda se v tomto bodě nedomnívá, že se tyto funkce vzájemně vylučují, nebo že mezi nimi musí nutně existovat zřejmý hierarchický vztah. Moderní katalogy základních práv a svobod absorbují všechny tři základní roviny práv jednotlivce, tzv. *status positivus*, *status negativus* a právo participovat na výkonu veřejné moci.³³ Listina EU je takovým moderním katalogem a má paralelně plnit obě uvedené funkce najednou: (i) chránit jednotlivce; a (ii) stanovit meze pro výkon pravomoci orgánů EU, potažmo orgánů členského státu při aplikaci práva EU.
56. Podobně jako Listina EU je koncipován i obsah katalogů základních práv a svobod mnoha členských států EU s vysoce vyvinutou ochranou ústavnosti.³⁴ Ústavodárce ponechává na Ústavním soudu, aby s přihlédnutím ke společenskému vývoji a možnostem státu vymezil, kterých ustanovení vnitrostátního katalogu základních lidských práv se lze přímo dovolávat, a kterých nikoli. Jistá míra diskrece Ústavního soudu v této věci umožňuje zachovávat dynamiku ústavního života státu a relativně pružně reagovat na společenské změny.³⁵

³² Rozhodnutí zda se v této věci obrátit na ESD je však zcela v diskreci národního soudu.

³³ Historicky se fenomén základních lidských práv a svobod vyvíjel stupňovitě. Nejprv neomezený suverén uznal, že existuje určitý okruh práv jednotlivce, do něž nebude do budoucna bez předem daného právního důvodu zasahovat (uznal *status negativus* jednotlivce). Později pak připustil, že vedle těchto práv existují i práva, jejichž realizaci může jednotlivce vůči suverénovi aktivně nárokovat (uznal *status positivus* jednotlivce). Nakonec suverén připustil, že jednotlivce má právo participovat na výkonu veřejné moci.

³⁴ Příkladem jmenujme bavorskou ústavnost fungující od roku 1946. Bavorský ústavní soudní dvůr rozlišuje vedle základních práv (*Grundrechte*), jež lze nárokovat, rovněž nenárokovatelné státní principy (*Staatsprinzipien*) a státní cíle (*Staatsziele*). Poslední dvě kategorie představují závazek státu směřovat k vytyčeným cílům. Volba prostředků je plně v diskreci státu. Jednotlivec nemůže po státu požadovat konkrétní výsledky.

³⁵ Každá ústava však klade pro soudní výklad určité meze, které mají zabránit tomu, aby realita samovolně, bezprocesně nepřekročila normativitu ústavy (stabilizační funkce ústavy v právním řádu státu). K tomu srov. rozhodnutí Bavorského ústavního soudního dvora, BayVerfGHE 32, 56 (66 a násl.).

57. V této souvislosti se specifické postavení Listiny EU jakožto pramene komunitárního práva odráží v tom, že členské státy (z pozice „pánů Smluv“) *a priori* nastavily limity pro uvážení Evropského soudního dvora, jakož i vnitrostátních soudů, za jakých okolností se lze před nimi dovolávat nenárokovatelných zásad ve smyslu Listiny EU. Čl. 52 odst. 5 Listiny EU stanoví, že soudy jsou povinny tyto zásady zohlednit pouze pro účely výkladu a kontroly zákonnosti unijních nebo vnitrostátních prováděcích a implementačních aktů. I zde je tedy zachována logika vlastní ústavním systémům rozlišujícím mezi subjektivními vymahatelnými právy a objektivními principy v katalozích základních lidských práv a svobod s tím, že zásady jsou adresovány normotvůrcům a mohou být proto použity pouze jako referenční rámec pro přezkum jejich činnosti.³⁶
58. S ohledem na výše uvedené argumenty nepovažuje vláda ČR rozlišování mezi právy a zásadami v Listině EU z hlediska ochrany české ústavnosti za problematické.
59. V dalším sledu se navrhovatel táže, zda interpretační činností Evropského soudního dvora ve vztahu k ustanovením Listiny EU bude „...*posilována či naopak oslabována autorita vnitrostátních institucí, které vykládají národní katalogy lidských práv*...“. K tomu uvádí vláda ČR následující. Evropský soudní dvůr je *in abstracto* oprávněn k interpretaci toliko komunitárního práva. K výkladu národních ústav jsou oprávněny ústavní soudy členských států. Navíc, pokud Listina EU uznává práva, která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, pak je Evropský soudní dvůr dle čl. 52 odst. 4 Listiny EU povinen tato práva vykládat v souladu s těmito tradicemi. Uvedená povinnost je dále posílena v čl. 53 Listiny EU, jenž obsahuje komplementární zákaz vykládat jakékoliv ustanovení Listiny EU jako omezení nebo narušení lidských práv a základních svobod uznaných *i.a.* v ústavách členských států. Je tedy zřejmé, že ani po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost by vztah mezi Evropským soudním dvorem a ústavními soudy členských států neměl být hierarchizován a měl by nadále probíhat jako dialog rovnocenných partnerů. Předpokládá se, že se budou ve své činnosti v oblasti ochrany základních lidských práv a svobod vzájemně respektovat a spíše se doplňovat, než si vzájemně konkurovat.
60. Vláda ČR proto dovozuje, že Listina EU bude existovat paralelně vedle katalogů základních lidských práv a svobod, jež jsou součástí ústavního práva členských států, aniž by ve vztahu k ryze vnitrostátní materii jakkoli měnila jejich rozsah. Ve vztahu k materii, která bude obecně upravena na unijní úrovni s tím, že se na vnitrostátní úrovni předpokládá její provedení vnitrostátním právním aktem, by si teoreticky mohly unijní a lidskoprávní katalogy členských států konkurovat. S ohledem na společné historické, sociální a kulturní tradice členských států, a zejména pak dlouholeté členství v Radě Evropy,³⁷ však lze jen stěží předpokládat, že by se Listina EU a lidskoprávní katalogy členských států dostaly do otevřeného rozporu.
61. Navrhovatel dále vznáší otázku, jaké může mít existence Listiny EU důsledky pro prodloužení či naopak zrychlení vymahatelnosti práva před Evropským soudem pro lidská práva ve Štrasburku. Vláda ČR považuje tuto otázku v kontextu přezkumu souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem ČR za předčasnou. Bude záležet na

³⁶ Ve vztahu k legislativním aktům srov. např. rozhodnutí Bavorského ústavního soudního dvora, BayVerfGHE 20, 36 (45).

³⁷ Všechny členské státy Evropské unie jsou signatáři Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod sjednané v rámci Rady Evropy (Řím, 4. listopadu 1950).

obsahu přístupového protokolu EU k Evropské úmluvě,³⁸ jenž bude ČR moci s ohledem na své zájmy v průběhu negociací ovlivnit. V současné době jej však není možné anticipovat.

62. V neposlední řadě zmiňuje navrhovatel v pasáži věnované problematice Listiny EU hrozbu častějších kolizí s normami obsaženými v katalogích základních lidských práv a svobod členských států a, po přístupu EU k Evropské úmluvě, rovněž se standardy obsaženými v této úmluvě. Ústavní soudy tradičně zastávají v otázce konfliktů různých pramenů základních lidských práv a svobod velmi pragmatický přístup vycházející ze smyslu a účelu tohoto právního institutu. Tím je zejména ochrana jednotlivce vůči protiústavním zásahům státní moci. V případě kolize pramenů práva upravujících práva a svobody jednotlivců proto postupují podle toho z nich, který přiznává jednotlivci vyšší standard ochrany. V případě, že vyšší standard zaručuje Listina EU, vyplývá nutnost jeho poskytnutí z doktríny (mechanické) aplikační přednosti práva EU. Vyplývá-li požadavek vyšší ochrany základních lidských práv a svobod z katalogu základních práv a svobod členského státu, pak lze nutnost jejího poskytnutí dovodit ze zásad obecné konstitucionální nauky. Všechny moderní ústavy evropských demokratických států vycházejí z přirozenoprávní teorie. Uznávají proto, že stát není oprávněn již přiznaná práva jednostranně odejmout. Členský stát provádějící právo EU je vedle primárního práva stále vázán svou vlastní ústavou; je proto povinen učinit zadost ustanovením o základních lidských právech a svobodách v ní obsažených. Touto otázkou se již opakovaně zabýval i Ústavní soud ČR³⁹ ve vztahu k dodržení standardu ochrany lidských práv danému Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina ZPS ČR“).⁴⁰ Podle přesvědčení vlády nedojde v důsledku aplikace Listiny EU ke snížení standardu vnitrostátní ochrany základních lidských práv a svobod.
63. **Vláda ČR s ohledem na shora uvedené zastává názor, že existence Listiny EU, jež má mít podle Lisabonské smlouvy stejnou právní sílu jako Smlouvy, není v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.**

K bodu 6. návrhu Senátu (hodnoty, na nichž je EU založena, a možnost pozastavení práv členského státu pro porušení těchto hodnot)

64. V šestém bodě svého návrhu upozorňuje navrhovatel na ustanovení čl. 2 SEU, které by dle jeho názoru mělo být předmětem přezkumu souladu s čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR. Navrhovatel vyjadřuje obavy, že předmětné ustanovení není v souladu se základními charakteristikami České republiky jako svrchovaného, jednotného a demokratického právního státu (čl. 1 odst. Ústavy ČR) a s principem suverenity lidí (čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR). Vláda ČR navrhovatelovy obavy nesdílí, a to z následujících důvodů.
65. Výše u bodu 12 citovaný čl. 2 SEU stanoví: „*Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským*

³⁸ Srov. čl. 6 odst. 2 SEU, který obsahuje závazek EU přistoupit k Evropské úmluvě, a Protokol (č. 8) k Lisabonské smlouvě.

³⁹ Srov. nálezy II. ÚS 405/02 ze dne 3. června 2003 (Slovenské důchody I.) a nálezy III. ÚS 252/04 ze dne 25. ledna 2005 (Slovenské důchody III.).

⁴⁰ Vyhlášena pod č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky.

státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.“ Hodnoty uvedené v čl. 2 SEU jsou od počátku devadesátých let 20. stol., kdy byl český právní řád postupně demokratizován, jeho imanentními substantivními komponentami. Pozitivně právně uznala ČR jmenované hodnoty *expressis verbis* jak v Ústavě ČR, tak v Listině ZPS ČR (svorníkem je čl. 3 Ústavy ČR).

66. ČR sebe samu vidí jako „*demokratický právní stát*“. Závazek ČR dodržovat lidská práva je v obecné rovině založen vyjádřením úcty k tomuto přirozenoprávnímu fenoménu, vtělené do ustanovení čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR, a dále rozveden v ustanovení čl. 1 Listiny ZPS ČR. Základní práva a svobody uznané či založené ČR jsou pod ochrannou nezávislé soudní moci (čl. 4 Ústavy ČR).
67. *In concreto*, svobodu a rovnost v důstojnosti i právech staví ČR na vrchol své vlastní hodnotové základny.⁴¹ Práva příslušníků menšin chrání ČR na základě druhé věty čl. 6 Ústavy ČR ve spojení s Hlavou třetí Listiny ZPS ČR. Pluralitu názorů uznává ČR v čl. 5 Ústavy ČR a v čl. 15 Listiny ZPS ČR. Zákaz diskriminace a výzva k toleranci a k dodržování rovného postavení žen a mužů jsou v obecné rovině zakotveny v ustanovení čl. 3 odst. 1 Listiny ZPS ČR. Princip solidarity se odráží v ustanoveních Hlavy čtvrté Listiny ZPS ČR. A konečně, základní parametry pro přístup ke spravedlnosti definuje Hlava pátá Listiny ZPS ČR.
68. Všechny tyto hodnoty jsou dále rozvedeny v ústavních normách i v Listině ZPS ČR a jako červená nit se vinou napříč hierarchicky podřízenými právními normami. V tomto světle nepřináší čl. 2 SEU nic nad rámec toho, co je již obsaženo v právním řádu ČR, ani nic, co by s ním bylo v rozporu.
69. Možnost pozastavení práv, které pro členský stát vyplývají ze Smluv, nemůže znamenat narušení základní charakteristiky ČR jako svrchovaného, jednotného a demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR, ani principu suverenity lidu zakotveného v čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR, neboť se jedná o sankci vůči členskému státu v případě porušování hodnot, na nichž je EU založena. Tyto hodnoty patří, jak již bylo uvedeno výše, k základním principům chráněným též Ústavou ČR. Porušení těchto principů je podle Ústavy ČR nepřipustné.⁴² Proto vláda nesdílí obavy navrhovatele ze zasahování do suverenity ČR prostřednictvím politického tlaku vedoucího ke změnám vnitrostátního právního řádu v případě porušování těchto hodnot ze strany ČR. Bude-li Česká republika dodržovat svou vlastní Ústavu, pozastavení práv vyplývajících pro ČR z členství v EU nepřichází v úvahu.
70. Ze všech výše uvedených důvodů vláda ČR neshledává nesoulad mezi čl. 2 SEU a ustanoveními čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR.

IV.

71. S ohledem na shora uvedenou argumentaci a na základě svých právních analýz je vláda toho názoru, že všechna ustanovení Lisabonské smlouvy, na něž odkazuje

⁴¹ *Argument a rubrica* – alokace normy v čl. 1 obecných ustanovení Listiny ZPS ČR.

⁴² Již zmiňované ustanovení čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR odkazující na tzv. materiální jádro ústavnosti.

ve svém podání navrhovatel, jakož i Lisabonská smlouva v celém svém rozsahu, jsou v souladu s ústavním pořádkem České republiky.