

Ústavní soud České republiky
Joštova 8
B r n o

V Praze dne 28. září 2009

Návrh skupiny senátorů na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, resp. jejich vybraných ustanovení, s ústavním pořádkem

Přílohy:

- 1) Text Smlouvy o založení Evropského společenství, sjednané v Římě dne 25. března 1957, a Smlouvy o Evropské unii, sjednané v Maastrichtu dne 7. února 1992, v platných zněních a s vyznačením změn, které v nich mají být provedeny Lisabonskou smlouvou (bez příloh)
- 2) Usnesení Poslanecké sněmovny ze dne 8. února 2009 č. 1072 s doprovodným prohlášením
- 3) Usnesení Senátu ze dne 6. května 2009 č. 154 z jeho 6. schůze v 7. funkčním období
- 4) Závěry předsednictví ze zasedání Evropské rady v Bruselu ve dnech 18. – 19. června 2009 (dok. 11225/2/09 REV 02), obsahující tzv. záruky Irsku
- 5) Senátní tisk č. 181 s přílohami

5x

Plná moc

Skupina níže podepsaných senátorů Parlamentu ČR (dále jen „navrhovatel“),
a to:

1. Jiří Oberfalzer,
2. Petr Pakosta,
3. Jiří Pospíšil,
4. Milan Bureš,
5. Pavel Čáslava,
6. Pavel Eybert,
7. Liana Janáčková,
8. Zdeněk Janalík,
9. Tomáš Jirsa,
10. Jaroslav Kubera,
11. Jan Nádvozník,
12. Jiří Nedoma,
13. Tomáš Töpfer,
14. Vlastimil Sehnal,
15. Zdeněk Schwarz,
16. Richard Svoboda, a
17. Alena Venhodová,

společně zastoupených: senátorem Jiřím Oberfalzerem, JUDr. PhDr. Jaroslavem Kubou, CSc. a JUDr. Vladimírem Balašem, CSc.

s odvoláním se na ustanovení čl. 87 odst. 2 Ústavy České republiky, v platném znění,
a na ustanovení § 71a odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění,

podává návrh, aby

- **Ústavní soud posoudil soulad Lisabonské smlouvy** pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (dále též jen „Lisabonská smlouva“), resp. jednotlivých níže uvedených ustanovení Smlouvy o Evropské unii, ve znění Lisabonské smlouvy (dále též jen „Maastrichtská smlouva“), a Smlouvy o fungování Evropské unie, ve znění Lisabonské smlouvy (dále též jen „Římská smlouva“), **s ústavním pořádkem**, resp. s jeho jednotlivými, níže uvedenými ustanoveními.

S odvoláním se na body 76 – 78 nálezu Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. Pl.ÚS 19/08, který byl publikován pod č. 446/2008 Sb. (dále též jen „náleze ve věci Lisabonské smlouvy“), zde citované v odstavci 8 níže, **navrhovatelé výslovně zpochybňují:**

I. soulad:

- Lisabonské smlouvy jako celku,
- Maastrichtské smlouvy jako celku, a
- Římské smlouvy jako celku

s článkem 1 odst. 1 Ústavy, resp. s článkem 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod;

II. následujících článků Maastrichtské smlouvy:

- článku 7 jako celku a zejména v něm obsažených slovních spojení „*zřejmé nebezpečí*“, „*závažně poruší*“ a „*určitá práva*“ a ustanovení „*Přitom přihlédne k možným důsledkům takového pozastavení pro práva a povinnosti fyzických a právnických osob.*“ s článkem 1 odst. 1 Ústavy;
- článku 8 jako celku a zejména pokud jde o slovní spojení „*výsadní vztahy*“ a „*úzké vztahy*“ s článkem 1 odst. 1 Ústavy;
- článku 10 odst. 1 s článkem 1 odst. 1 a s článkem 10a Ústavy;
- článku 17 odst. 1 a odst. 3, druhého pododstavce, s článkem 1 odst. 1 Ústavy a s článkem 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod;
- článku 20 jako celku s článkem 1 odst. 1 a s článkem 10a Ústavy;
- článku 21 odst. 2, písm. h) s článkem 1 odst. 1 Ústavy a s článkem 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod;
- článku 42 odst. 2 s článkem 1 odst. 1 a 2 Ústavy; a
- článku 50 odst. 2 – 4 s článkem 1 odst. 1 a s článkem 10a Ústavy;

III. následujících článků Římské smlouvy:

- článku 78 odst. 3; a
- článku 79 odst. 1; navrhovatelé si vyhrazují právo doplnit petit i o návrh na posouzení dalších vybraných článků Římské smlouvy.

IV. **V souvislosti s tím 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 Lisabonská 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.**

S odvoláním se na svůj předchozí návrh z 31. srpna 2009, ve kterém navrhovatelé, s odvoláním se na ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky, v platném znění, a na ustanovení § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění,

A) podali Ústavnímu soudu České republiky návrh na zahájení řízení o zrušení:

aa) ustanovení § 119n odst. 4 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění zákona č. 162/2009 Sb., a

ab) ustanovení § 109k odst. 4 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění zákona č. 162/2009 Sb., včetně poznámky pod čarou č. 13a,

pro jejich rozpor s článkem 39 odst. 4 Ústavy, ve znění úst. zákona č. 395/2001 Sb.; a dále

ba) slov „nejméně 17“ obsažených v ustanovení § 119p odst. 1 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění zákona č. 162/2009 Sb., a

bb) slov „nejméně 41“ obsažených v ustanovení § 109d odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění zákona č. 162/2009 Sb.,

pro jejich rozpor s článkem 1 odst. 1 a s článkem 6 Ústavy; a

B)

navrhli Ústavnímu soudu, aby v souvislosti s návrhem ad A) výslovně potvrdil, že:

I. český ústavní pořádek (dále též jen „ústava“ nebo „ústavní řád“), resp. článek 10a ve spojení s článkem 1 odst. 1 Ústavy České republiky, neumožňují celkový přenos svrchovanosti České republiky na Evropskou Unii ani na jakoukoli jinou mezinárodní organizaci či instituci; tento stav nelze – v důsledku ustanovení čl. 9 odst. 2 – změnit ani ústavním zákonem;

II. ústavně konformní je pouze taková integrace, která i v rámci koncepce suverenity sdílené společně členskými státy a jejich společným integračním seskupením respektuje, že členským státům musí za všech okolností zůstat zachována určitá minimální mez pravomocí, aby ještě bylo možno považovat je za svrchované státy v rámci mezinárodního společenství;

III. ústavně konformní je pouze taková integrace, která beze zbytku respektuje princip přenesených pravomocí. Proto není možné žádné blanketní přenesení pravomocí, které by dávalo integračnímu seskupení nezávislé právo rozhodovat o rozsahu svých vlastních kompetencí – členské státy musí za všech okolností a beze zbytku zůstat pány smluv;

IV. zástupce České republiky v Evropské radě, resp. Radě EU smí hlasovat pro rozhodnutí Evropské rady, resp. Rady EU podle článku 31 odst. 3, článku 48 odst. 6, druhého pododstavce, a článku 48 odst. 7 Maastrichtské smlouvy, a podle článku 81 odst. 3, druhého pododstavce, článku 153 odst. 2, čtvrtého pododstavce, článku 192 odst. 2, druhého pododstavce, článku 312 odst. 2, druhého pododstavce, článku 333 odst. 1 a 2, a článku 352 odst. 1 Římské smlouvy pouze po předchozím výslovném souhlasu obou komor Parlamentu České republiky daném ústavní většinou (článek 10a ve spojení s článkem 39 odst. 4 Ústavy) a být k tomu řádně oprávněn podle vnitrostátních právních předpisů pro sjednávání mezinárodních smluv;

V. tam, kde existuje na úrovni Evropské unie tzv. demokratický deficit, je třeba jej na vnitrostátní úrovni rovněž eliminovat prostřednictvím tzv. vázaného mandátu. To se týká nejen schvalování předpisů EU, ale Parlament by měl mít právo veta např. i vůči výběru kandidátů České republiky do Komise EU, do Evropského soudního dvora a v případě vstupu České republiky do evropského měnového systému i vůči výběru kandidátů České republiky do Výkonné rady Evropské centrální banky;

VI. celá řada ustanovení Římské a Maastrichtské smlouvy zůstane v souladu s českou ústavou pouze za předpokladu, že budou vykládána určitým, zpravidla restriktivním způsobem, a to i ze strany orgánů Evropské unie. Český Ústavní soud proto musí zůstat konečným strážcem české ústavnosti a jako takový mít i možnost odmítnout jako neaplikovatelný na území České republiky anebo jejími orgány takový výklad Římské anebo Maastrichtské smlouvy Evropským soudním dvorem anebo jiným orgánem Evropské unie, který by odporoval české ústavě;

VII. český právní řád v současné době nedává Ústavnímu soudu ani Parlamentu České republiky možnosti zmíněné v bodech IV. – VI. shora. 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, který je vlastním předmětem této ústavní stížnosti, umožňuje Parlamentu zavazovat vládu před jednáním Evropské rady, resp. Rady EU jen ve velmi omezené míře. Novela zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, která by Ústavnímu soudu umožňovala kontrolu souladu jednotlivých kroků orgánů EU s českou ústavou, dosud přijata vůbec nebyla, přestože Ústavní soud na potřebu takové novely upozornil již ve svém nálezu ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. Pl.ÚS 19/08, který byl publikován pod č. 446/2008 Sb.; a že

VIII. do doby, než budou přijaty zákony kodifikující na vnitrostátní úrovni postupy podle bodů IV. – VI. výše, nesmí prezident republiky ratifikovat Lisabonskou smlouvu pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsanou dne 13. prosince 2007 v Lisabonu (dále též jen „Lisabonská smlouva“), protože její aplikace by se mohla dostat do rozporu s Ústavou České republiky, aniž by Česká republika disponovala odpovídající vnitrostátními právními prostředky, jak takové aplikaci na svém území zamezit, a nadto by Česká republika nebyla schopna beze zbytku plnit všechny své závazky, které pro ni z Lisabonské smlouvy plynou a dostala by se tak i do rozporu s článkem 1 odst. 2 své Ústavy,

a s odvoláním se na ustanovení § 63 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění, ve spojení s ustanovením § 112 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, v platném znění,

navrhovatelé navrhuji Ústavnímu soudu, aby oba jejich návrhy spojil ke společnému řízení.

O d ů v o d n ě n í:

Obsah odůvodnění:

Odstavec:

Úvodní informace o Lisabonské smlouvě	1
Legitimace k podání návrhu	8

I.

Nesoulad Lisabonské, Maastrichtské a Římské smlouvy jako celku s charakteristikou České republiky jako demokratického právního státu¹⁾

Úvod	11
Právní stát	14
Demokratický právní stát	27
Svrchovaný demokratický právní stát	39
Lisabonská smlouva versus právní stát	60
Lisabonská smlouva versus demokratický stát	76
Lisabonská smlouva versus svrchovaný stát	89
Dílčí shrnutí	97

II.

Nesoulad dílčích ustanovení Maastrichtské smlouvy s charakteristikou České republiky jako demokratického právního státu²

Úvod	101
Článek 7: Pozastavení členských práv	102
Článek 8 (ex čl. 7a): Vztahy s okolními zeměmi	107
Článek 10 (ex čl. 8a): Zastupitelská demokracie jako základ fungování EU	110
Článek 17 (ex čl. 9d): Pravomoci Komise	114
Evropanství členů Komise	117
Článek 20 (ex čl. 10): Posílená spolupráce	122
Článek 21 (ex čl. 10a): Řádná správa věcí veřejných v celosvětovém měřítku jako cíl Unie	129
Článek 42 (ex čl. 17, ex čl. 28a): Společná obrana jako cíl EU	131
Článek 50 (ex čl. 49a): Omezení možnosti vystoupit z Unie	137

¹ Označení jednotlivých částí odůvodnění odpovídá označení jednotlivých bodů petitu.

² Označení jednotlivých článků je ve znění článku 5 Lisabonské smlouvy, v závorce je uvedeno dřívější označení, resp. označení zcela nových článků před jejich přečíslováním do souvislé číselné řady. Podrobně k této problematice viz odstavce 62 – 64 níže.

III.

Nesoulad dílčích ustanovení Římské smlouvy s charakteristikou České republiky jako demokratického právního státu

Úvod	146
Články 78 a 79 (ex čl. 63 a ex čl. 63a):	
Řízení přistěhovalectví	147

IV.

Nezávaznost tzv. záruk Irsku	151
------------------------------------	-----

Úvodní informace o Lisabonské smlouvě

1. Lisabonská smlouva je zásadní novelizací Římské a Maastrichtské smlouvy. Zástupci členských států Evropské Unie byla podepsána 13. prosince 2007 v Lisabonu. Za Českou republiku ji podepsali tehdejší předseda vlády Mirek Topolánek a tehdejší ministr zahraničních věcí Karel Schwarzenberg. Článek 6 Lisabonské smlouvy váže její vstup v platnost na ratifikaci všemi smluvními stranami, tj. všemi 27 členskými státy EU.
2. Autentické znění Lisabonské smlouvy bylo zveřejněno v Úředním věstníku EU dne 17. prosince 2007 (řada C 306, Informace a oznámení, svazek 50).³ Listina základních práv EU byla zveřejněna v Úředním věstníku EU již 14. prosince 2007 (řada C 303, Informace a oznámení, svazek 50).⁴ Konsolidované znění Římské a Maastrichtské smlouvy ve znění Lisabonské smlouvy bylo zveřejněno v Úředním věstníku EU 9. května 2008 (řada C 115, Informace a oznámení, svazek 51).⁵
3. Dne 29. ledna 2008 vláda předložila Lisabonskou smlouvu Senátu (senátní tisk č. 181 v 6. funkčním období)⁶ i Poslanecké sněmovně (sněmovní tisk č. 407 v 5. volebním období)⁷.
4. Svým usnesením č. 379 ze dne 24. dubna 2008 Senát podal Ústavnímu soudu návrh na posouzení souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem České republiky (dále též jen „ústava“ či „ústavní řád“).⁸
5. Svým nálezem ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. Pl.ÚS 19/08, který byl publikován pod č. 446/2008 Sb. (dále též jen „nález ve věci Lisabonské smlouvy“) Ústavní soud rozhodl, že články 2, 7 a 48 odst. 6 a 7 Smlouvy o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy; články 2 odst. 1, 4 odst. 2, 352 odst. 1, 83 a 216 Smlouvy o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy; a Listina základních práv Evropské unie nejsou v rozporu s ústavou.⁹
6. Svým usnesením ze dne 6. května 2008 č. 154 dal Senát podle článku 49 Ústavy souhlas k ratifikaci Lisabonské smlouvy. O Lisabonské smlouvě hlasoval jako o mezinárodní smlouvě podle článku 10a Ústavy, jak navrhla vláda.¹⁰
7. Poslanecká sněmovna dala souhlas k ratifikaci Lisabonské smlouvy již svým usnesením č. 1072 ze dne 18. února 2009. I ona hlasovala o Lisabonské smlouvě jako o mezinárodní smlouvě podle článku 10a Ústavy. Současně schválila prohlášení, že

„- ustanovení Listiny základních práv Evropské unie jsou při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům

³ <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:CS:HTML>

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:303:SOM:CS:HTML>

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:CS:HTML>

⁶ http://senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?cid=pssenat_historie.pHistorieTisku.list&forEach.action=detail&forEach.value=s2200

⁷ <http://www.psp.cz/xqw/historie.sqw?o=5&T=407>

⁸ <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=46812>

⁹ <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=60401&pos=1&cnt=1&typ=result>

¹⁰ <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=51825>

Evropské unie a dále členským státům výhradně pokud uplatňují právo Evropské unie, a

- právní status, který je přiznáván Listině základních práv Evropské unie, proto bez jakýchkoli pochybností zajišťuje, že tato nemůže působit retroaktivně a zpochybnit tak právní a majetkové vztahy vyplývající z československého zákonodárství, zejména z let 1940 až 1946, jakož ani dosavadní judikaturu evropských a vnitrostátních soudů, které tyto právní a majetkové otázky řeší“.¹¹

Legitimace k podání návrhu

8. Jak již bylo uvedeno, Ústavní soud se Lisabonskou smlouvou již jednou zabýval. Ústavní soud se však vyjádřil pouze k několika málo ustanovením Lisabonské smlouvy, k těm, na která ho Senát výslovně upozornil. Přestože Senát výslovně požádal Ústavní soud o posouzení celé Lisabonské smlouvy, Ústavní soud v odůvodnění svého nálezu mimo jiné uvedl (zdůrazněno navrhovateli):

*„76. Dalším argumentem ve prospěch uvedeného názoru je celková koncepce předběžného přezkumu ústavnosti mezinárodních smluv v rámci § 71a a násl. zákona o Ústavním soudu. **Posloupnost jednotlivých navrhovatelů, jak ji stanoví § 71a odst. 1, je vedena myšlenkou umožnit každému z nich vyjádřit řádným způsobem svoje pochybnosti o ústavnosti projednávané mezinárodní smlouvy. Pokud by Ústavní soud rozhodoval o souladu Lisabonské smlouvy, tedy jako o celku** (ve vztahu ke všem jejím jednotlivým ustanovením, tak jak to navrhuje nejen Senát, ale ve svých vyjádřeních také prezident republiky a vláda), **v podstatě by tím znemožnil uplatnit návrh na přezkum skupině poslanců či senátorů, kteří mají samostatnou legitimaci k podání návrhu podle § 71a odst. 1 písm. b) citovaného zákona. ...** Přezkoumávání právních předpisů nebo mezinárodních smluv v jejich úplnosti, jaksi paušálně, aniž by byly Ústavnímu soudu předneseny konkrétní skutkové dopady jejich aplikace anebo právní argumenty, pro které by konkrétně vymezené a identifikované ustanovení těchto předpisů měla být protiústavní, proto nelze akceptovat.*

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

*78. Prima vista lze tedy usuzovat, že eventuální nový návrh na přezkum této identické Lisabonské smlouvy by zřejmě byl **ve vztahu k dnes napadeným ustanovením** blokován překážkou rei iudicatae. To však musí posoudit Ústavní soud teprve tehdy, jestliže bude nový návrh skutečně podán; lze předeslat, že otázku rei iudicatae je pro takový případ namíste interpretovat restriktivně. Bude-li však podán návrh na přezkum nového (jiného) smluvního dokumentu (buť obsahově zcela či zčásti totožného s Lisabonskou smlouvou), pak již nepůjde (či nemusí jít)*

¹¹

<http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=53365>
<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&v=US&ct=1072>

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. Posouzení takové situace, zejména z hlediska možné překážky rei iudicatae – se zřetelem na náleze Ústavního soudu přijaté v tomto řízení nyní – bude věcí Ústavního soudu v budoucnu, jestliže bude návrh na přezkoumání ústavnosti nového (jiného) smluvního dokumentu skutečně podán.“.

Ústavní soud citovaným výkladem zabránil tomu, aby další možní navrhovatelé byli zbaveni práva uplatnit svůj vlastní návrh na přezkum Lisabonské smlouvy, podepřený jejich vlastními argumenty.

9. Citovaný názor umožňuje Ústavnímu soudu posuzovat nejen soulad jednotlivých dílčích ustanovení mezinárodních smluv, ale i soulad celých skupin ustanovení, potažmo soulad mezinárodních smluv jako celku – pokud bude takový návrh odpovídajícím způsobem odůvodněn. **Do rozporu s ústavou se totiž mezinárodní smlouvy mohou dostat nejen kvůli svým jednotlivým ustanovením, ale i pro svoji celkovou koncepci**, a to dokonce i tehdy, když jejich jednotlivá ustanovení sama o sobě český ústavní řád nijak neohrožují. Tento názor navrhovatelů shora citovanému vyjádření Ústavního soudu neodporuje, ale naopak z něho vychází a rozvíjí jej. **Dokladem toho je skutečnost, že Listinu základních práv Evropské unie z hlediska jejího souladu s ústavním řádem posoudil Ústavní soud jako celek.**
10. Pokud je navrhovatelům známo, prezident republiky Lisabonskou smlouvu do dne podání tohoto návrhu neratifikoval. Právo navrhovatelů podat tento návrh proto stále trvá. Jeho podání naopak představuje překážku ratifikace, a to až do rozhodnutí Ústavního soudu (článek 87 odst. 2, věta druhá Ústavy).

I.

Nesoulad Lisabonské, Maastrichtské a Římské smlouvy jako celku s charakteristikou České republiky jako demokratického právního státu

Úvod

11. **Lisabonská smlouva jako celek, Římská smlouva jako celek a Maastrichtská smlouva jako celek jsou v rozporu s článkem 1 odst. 1 Ústavy, resp. s článkem 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**
12. Článek 1 odst. 1 Ústavy definuje Českou republiku jako „svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana“. Nadto, podle článku 9 odst. 2 Ústavy, je změna „podstatných náležitostí demokratického právního státu“ (tzv. materiálního jádra ústavy) nepřípustná a „odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu“ nelze oprávnit ani žádným právním výkladem (čl. 9 odst. 3 Ústavy). Navrhovatelé se domnívají, že pojmy „podstatné náležitosti demokratického právního státu“ a „základy demokratického státu“ jsou v podstatě synonyma, resp. že pojem

demokratický stát je podmnožinou pojmu právní stát, protože opačný postoj by nutně *a contrario* vedl k absurdnímu výkladu, že zatímco základy demokratického státu nelze oprávnit ani žádným výkladem, náležitosti demokratického právního státu výkladem odstranit lze.

13. Základní náležitosti demokratického právního státu Ústava bohužel nijak blíže nevymezuje. Pouze článek 2 odst. 1 Ústavy zakazuje státu vázat se na nějakou výlučnou ideologii či na náboženské vyznání. Ústavní soud se sice tohoto pojmu již několikrát dotkl,¹² ale ani on zatím nepodal žádný ucelený, komplexní, uzavřený výklad, který by tak byl do budoucna imunní vůči okamžitým politickým tlakům a se stát předmětem účelových výkladů ovlivněných momentálně projednávanými kauzami – **navrhovatelé považují za samozřejmé, že pojem základních náležitostí demokratického právního státu má být a zůstat konstantní a nemůže být předmětem jakéhosi samovolného vývoje.** Nezbyvá proto, než se pokusit o vymezení vlastní, takové, které by náležitosti demokratického právního státu vymezilo *en bloc*, a s ním pak Lisabonskou smlouvu, popř. její jednotlivá ustanovení, konfrontovat. V následujícím pokusu o vymezení demokratického právního státu se navrhovatelé inspirovali zejména dosavadní judikaturou Ústavního soudu včetně té nejnovější, přihlédli však i k nálezu Spolkového ústavního soudu k Lisabonské smlouvě ze dne 30. června tohoto roku.¹³

Právní stát

14. Má-li kterýkoli stát v kterékoli době být státem demokratickým, musí být zejména státem právním. Naopak to ale neplatí: ne každý právní stát musí být současně i státem demokratickým. Sebevymezení se České republiky jako státu právního je tedy i nezbytným předpokladem jejího vymezení se jako státu demokratického. Proto je třeba s posuzováním Lisabonské smlouvy začít právě zde.
15. Podstatou právního státu je existence a dodržování pravidel neboli norem. **Smyslem pravidel je dát jednotlivcům i jejich různým skupinám alespoň relativní jistotu, jaké následky bude jejich chování mít, a tím jim usnadnit rozhodování a vzájemnou koexistenci.** Právní stát a právní jistota se podmiňují navzájem.
16. Opakem právního státu je zvůle.
17. Aby pravidla mohla hrát ve společnosti svoji roli, musí mít jejich adresáti možnost je znát, rozumět jim, a musí mít důvěru v jejich plnění. Proto **pravidla musí být:**
18. - **stanovena předem;** to je známý princip **zákazu retroaktivity**, resp. základ méně známého **principu legitimních očekávání**, tj. požadavku

¹² Např. nález sp. zn. III. ÚS 31/97 ze dne 29. 5. 1997 (N 66/8 SbNU 149); rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 19/93; nález sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 ze dne 6. 2. 2001 (N 16/21 SbNU 113; 64/2001 Sb.);

¹³ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html

předvídatelnosti reakcí veřejné moci na různé typy lidského chování; těmto principům se Ústavní soud neposledy obsáhle věnoval v odůvodnění svého nálezu ze dne 10. září 2009, kterým zrušil zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny;¹⁴

19. - **přiměřeně obecná**; pravidla se musí vztahovat na blíže předem individuálně neurčené, jen obecnými znaky vymezené případy, a to stejně pro všechny případy – právě v tom je sama jejich podstata; v uvedeném rámci však musí být i dostatečně konkrétní a jednoznačná, aby neumožňovala široké spektrum výkladu a jejich dopady byly předvídatelné; i principu obecnosti norem se Ústavní soud podrobně věnoval v odůvodnění svého nálezu ze dne 10. září 2009;
20. - **splnitelná a vynutitelná**; nesplnitelná nebo nevynutitelná pravidla by sama ve svém důsledku podkopávala důvěru v právní stát, vytvářela by pseudoprávní stát a byla by proto ve skutečnosti ještě horší, než anarchie bez pravidel;
21. - **státem dodržována a vynucována**, a to i ve vztahu ke státu samotnému – nedodržování vlastních pravidel státem by opět vyvolalo nedůvěru v právo a fakticky se rovnalo zvlí;
22. - **relativně stabilní**; opakovaně měněná pravidla by podkopávala důvěru v jejich správnost, vedla by k nejasnostem, co právě platí, a ve svém důsledku by vedla k chaosu, nikoli k pořádku;
23. - **co nejednoznačněji vyjádřená**; víceznačnost či mnohoznačnost pravidla vyvolává pochybnosti o jeho skutečném smyslu a vede k nutnosti toto pravidlo až dodatečně vykládat v souvislosti s konkrétním případem – tím se dostává do rozporu s vlastním smyslem pravidel, tedy tím, že pravidla mají dávat lidem jistotu stran následků jejich chování – opět se dostáváme k již zmíněnému **principu legitimních očekávání**; to je ještě markantnější v situaci, kdy pravidlo je nejen víceznačné, ale jeho různé možné výklady si dokonce odporují;
24. - **dostatečně srozumitelná**; oproti požadavku obsahové jednoznačnosti vyjádřenému v předcházejícím odstavci zde jde o samotnou srozumitelnost jazykovou, která je nezbytným předpokladem toho, aby lidé vůbec mohli pravidla znát a vědomě jednat v souladu s nimi; a
25. - **přehledná, tedy vyjádřená lidem dostatečně přístupnou formou.**
26. K problematice srozumitelnosti a přehlednosti norem v kontextu právního státu se mnohokrát vyjádřil i Ústavní soud. Pro navrhovatele byly inspirující zejména následující pasáže z odůvodnění nálezu Ústavního soudu ve věci tzv. „přílepků k zákonům“ neboli „jezdců“ (náleze ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl.ÚS 77/06, který byl publikován pod č. 37/2007 Sb., dále též jen „náleze o Lisabonské smlouvě“) (zdůrazněno navrhovateli):¹⁵

¹⁴ Nález Ústavního soudu č. 318/2009 Sb.,

¹⁵ <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/2007/sb016-07.pdf>

„36. „...Takový postup totiž neodpovídá základním principům právního státu, mezi které patří zásada předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a zásada jeho vnitřní bezrozpornosti. Jestliže totiž jedním zákonem (ve formálním smyslu) je zasahováno do materie upravované několika zákony jinými a tyto zákony spolu nejsou obsahově a systematicky provázány, vzniká nezřídka značně nepřehledný právní stav, který princip předvídatelnosti, srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti zákona již nerespektuje.“

38. Adresáti právních norem mají nepochybně právo legitimně očekávat, že případná omezení jejich základních práv provedená zákonem jsou výsledkem diskursu vedeného napříč politickým spektrem, a to diskursu, v němž všichni zúčastnění dostali příležitost se s projednávanou materií podrobně seznámit a informovaně se k ní vyjádřit.

39. Zmíněná zásada je sice nutnou podmínkou efektivity každého systému platného práva, nelze ji však vykládat pouze k tíži adresátů práva, nýbrž též jako závazek veřejné moci vůbec učinit právo poznatelným, protože jen takovým právem se lze řídit. Souvisejícím problémem je také prospektivnost práva, neboť řídit se jím mohou jen v budoucím konání.

45. Vedle materiální kvality však je složkou „správného“ nebo „dobrého“ práva též kvalita formální. Jde zde o tzv. **formální hodnoty práva**, které sice neurčují obsah právních předpisů, mají však právu zajistit existenci, akceptaci a aplikovatelnost: **hodnoty řádu, předvídatelnosti, svobody od arbitrárnosti, právní rovnosti či právní jistoty** (Summers, R. S.: *Essays in Legal Theory*. Dordrecht – Boston – London: Kluwer Publishing, 2000, s. 30). Obdobně mluví N. MacCormick o **etice legalismu**, pro kterou jsou **příznačné pravidelnost, předvídatelnost, jistota, trvalost a jednota** (cit. podle Příbáň, J.: *Disidenti práva*, Praha 2001).

75. K derogaci předmětného zákonného ustanovení přistoupil Ústavní soud po té, co ve své předchozí judikatuře (viz zejména nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01) vyslovil **důrazný apel Parlamentu České republiky ve smyslu dodržování zásad srozumitelnosti, přehlednosti a jasnosti právního řádu, jež patří mezi komponenty právního státu, jakož i respektování demokratických principů v legislativním procesu** (čl. 1 Ústavy). Přistoupil-li v této věci ke zrušení části druhé, a to čl. II a čl. III zákona č. 443/2006 Sb., otevřel tím zejména pro futuro derogační důvod dle čl. 1 odst. 1 Ústavy. Případné posuzování obdobných porušení zásad legislativního procesu v minulosti Ústavní soud spojí s testem proporcionality ve vazbě na principy ochrany oprávněné důvěry občanů v právo, právní jistoty a nabytých práv, případně ve vazbě na další ústavní pořádkem chráněné principy, základní práva, svobody a veřejné statky.“

Demokratický právní stát

27. Podle první věty Ústavy Česká republika není pouze právním státem, ale je demokratickým právním státem, či přesněji, Česká republika je takovým právním státem, který je demokratický.
28. Demokracie je především způsob, jakým lze stanovit pravidla. Demokracie, jejímž účelem by nebyl vznik a prosazování pravidel – tak, jak byla vymezena v odstavcích 17 až 25 shora, s důrazem zejména na jejich obecnost a předvídatelnost – by byla pouhou diktaturou většiny nad menšinou, klasickým demokratickým ostrakismem. Proto je právní stát základním předpokladem existence moderní demokracie, které je ostrakismus cizí.
29. **Základními náležitostmi demokratického státu podle mínění navrhovatelů jsou:**
30. - **princip vlády lidu, resp. vlády většiny** je základním principem jakékoli demokracie; znamená, že mají být stanovena taková pravidla, jaká si přeje většina občanů;
31. - **princip omezené vlády, odvozený z principu osobní svobody**, znamená, že každý se rodí svobodný, že primární je jeho individuální svoboda, a její omezení ve prospěch demokratického právního státu jsou jen pouhým prostředkem k snazšímu prosazování individuálních zájmů všech členů společenství, nikoli cílem či přirozeným stavem; proto demokratický stát uznává a respektuje minimální sféru osobní, původní autonomie jednotlivce, kterou sám sobě zakazuje omezovat jinak než ve zcela výjimečných a předem definovaných případech a ve které každému garantuje svobodu volby; v širším slova smyslu tomuto principu korespondují tzv. lidská práva (byť v případě tzv. druhé a třetí generace lidských práv, často definovaných nikoli negativním způsobem jako právo na nezasahování ze strany veřejné moci i ostatních osob do soukromé sféry jednotlivce, ale pozitivním způsobem jako právo na nějaký veřejný zásah či plnění v jeho prospěch, mohou lidská práva jedněch často naopak přerůst v omezení lidských práv druhých a různá lidská práva se tak mohou dostat do střetu); výrazem principu osobní svobody je pravidlo, že soukromým osobám zůstává dovoleno vše, co jim není výslovně zakázáno či příkázáno; naopak veřejná moc smí jen to, co je jí výslovně dovoleno – toto pravidlo je výrazem principu omezené vlády;
32. - **princip ochrany menšin** je rozšířením principu osobní svobody z jednotlivce na skupiny osob, lišící se nějakým konkrétním, významným znakem od většinové společnosti;
33. - **princip rovnosti či přesněji rovnosti šancí** znamená, že demokratické rozhodování a přístup k právu nejsou omezeny pouze na vybrané členy společnosti či odstupňovány podle příslušnosti k různým společenským skupinám, ale že pravidla demokratického právního státu platí pro všechny stejně a že všichni mají stejnou možnost podílet se na jejich stanovení;

34. - **princip autonomie**; jeho smyslem je diferenciací pravidel prostřednictvím decentralizace rozhodování o nich; i on je projevem omezené vlády, protože má přiblížit rozhodování těm, kterých se týká, ať už jde o korporace územní, profesní, etnické či např. náboženské;
35. - **princip kontroly moci**; jeho podstatou je snaha zabránit zneužívání veřejné moci k osobním cílům, resp. jejímu přerůstání v osobní moc; smysl má jen tam, kde společnost – z jakýchkoli důvodů – přenechala zcela nebo zčásti vlastní výkon moci svým orgánům a nahradila tak demokracii přímou demokracií nepřímou; moc může být kontrolována celou řadou způsobů, od kontroly nakládání s veřejnými financemi po parlamentní interpelace, které svůj účel mohou plnit každý zvlášť i jako celek; existují dva speciální principy kontroly moci, které musí být přítomny vždy, mají-li být státní orgány demokratické: princip dělby moci a princip pravidelných voleb;
36. - **princip dělby moci** na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní:
- a) úkolem zákonodárce je stanovit (přiměřeně obecná) pravidla (srovn. odstavec 19);
- b) úkolem výkonné moci je tato pravidla v rámci výkonu každodenní vlády a správy v konkrétních situacích aplikovat;
- c) úkolem moci soudní je aplikovat pravidla při rozhodování sporů a při sankcionování jejich porušení;
- jak exekutiva, tak justice smějí pravidla samy doplňovat pouze v mezích zákonodárcem nevyužitých, resp. jím výslovně vymezených; smyslem dělby moci je zabránit její koncentraci v jedné ruce a znesnadňovat tak případnému zneužívání moci; proto všechny tři moci od sebe mají být nejen odděleny, ale současně na sobě vzájemně závislé a navzájem se kontrolující tak, aby byly v rovnováze a žádná jako celek nepřevyšovala druhou či třetí;
37. - **princip pravidelných voleb**; plní nejen funkci kontroly moci – jeho účelem především je umožnit obměnu složení veřejných orgánů v závislosti na vývoji většinových názorů ve společnosti (srovn. odstavec 30); týká se to v každém případě zákonodárných orgánů, protože ty určují obecné normy, u orgánů justice a exekutivy jde pouze o možnost obměny v pravidelných volbách;
38. - **princip politické neutrality ústavy** a obdobných dokumentů rozhodně není nevýznamným či posledním principem, naopak, uzavírá kruh principů demokratického státu a vrací nás zpět na začátek k principu většinového stanovení pravidel (odstavec 30): Princip neutrality znamená, že ústava pouze stanoví pravidla přijímání norem a limituje vládu pokud se zásahu do osobních a skupinových práv týče (srovn. odstavce 31, 32 a 34), nesmí však být sama politicky vyhraněná v pravo - levém či obdobném slova smyslu a už předem tak omezovat stanovení pravidel podle rozhodnutí většiny – příkladem porušení tohoto principu byly tzv. socialistické ústavy, kodifikující a sankcionující socialismus a výhledově komunismus jako jediná přijatelná společenská zřízení; zřejmě právě proto princip politické neutrality je výslovně obsažen i v Listině základních práv a svobod, konkrétně v jejím článku 2 odst. 1, podle kterého se stát nesmí vázat na výlučnou ideologii.

Svrchovaný demokratický právní stát

39. Podle rozebíraného článku 1 odst. 1 Ústavy je Česká republika nejen demokratickým právním státem, ale je také státem svrchovaným. S tím úzce souvisí článek 10a Ústavy, který dovoluje mezinárodní smlouvou přenést některé pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci – v praxi tedy na ES, resp. EU.
40. K pojmu svrchovanosti a k možnosti přenosu pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci se poměrně obsáhle vyjádřil Ústavní soud.
41. Ve věci cukerných kvót (nález ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl.ÚS 50/04, který byl publikován pod č. 154/2006 Sb.) Ústavní soud konstatoval (zdůrazněno navrhovateli):¹⁶

„Ustanovení čl. 10a, který byl do Ústavy vložen ústavním zákonem č. 395/2001 Sb. (tzv. euronovelou Ústavy), totiž představuje ustanovení umožňující přenos některých pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci, tedy především EU a její orgány. Okamžikem, kdy se stala Smlouva o založení ES ve znění všech jejích revizí a ve znění přístupové smlouvy závaznou pro Českou republiku, došlo k přenosu těch pravomocí vnitrostátních orgánů, které podle primárního práva ES vykonávají orgány ES, na tyto orgány.

Jinak řečeno, okamžikem přistoupení České republiky k ES se realizoval přenos těchto pravomocí, a to tak, že Česká republika propůjčila tyto pravomoci orgánům ES. V rozsahu těchto pravomocí, které realizují orgány ES, se pak omezily pravomoci všech příslušných vnitrostátních orgánů bez ohledu na to, zda se jedná o pravomoci normativní či individuálně rozhodovací.

Toto propůjčení části pravomocí je ovšem podle Ústavního soudu propůjčením podmíněným, neboť originárním nositelem suverenity a z ní vyplývajících pravomocí nadále zůstala Česká republika, jejíž suverenitu konstituuje nadále čl. 1 odst. 1 Ústavy. Podle něho je Česká republika svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Ona podmíněnost delegace těchto pravomocí se podle Ústavního soudu projevuje ve dvou rovinách: v rovině formální a v rovině materiální. První z těchto rovin se týká samotných mocenských atributů státní svrchovanosti, druhá rovina se týká obsahových komponent výkonu státní moci. Jinak řečeno, delegace části pravomocí vnitrostátních orgánů může trvat potud, pokud tyto pravomoci jsou orgány ES vykonávány způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity České republiky a způsobem, jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu. Pokud by jedna z těchto podmínek realizace přenosu pravomocí nebyla naplněna, tj. pokud by vývoj v ES, resp. EU ohrožoval samotnou podstatu státní svrchovanosti České

¹⁶

<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/2006/sb053-06.pdf>

republiky nebo podstatné náležitosti demokratického právního státu, bylo by třeba trvat na tom, aby se těchto pravomocí opětovně ujaly vnitrostátní orgány České republiky, přitom platí, že k ochraně ústavnosti je povolán Ústavní soud (čl. 83 Ústavy). Řečené platí v dimenzi formální v rámci platné ústavní úpravy. Pokud jde o podstatné náležitosti demokratického právního státu, ty podle čl. 9 odst. 2 Ústavy leží dokonce i mimo dispozice samotného ústavodárce. ...

Pokud by proto výkon delegovaných pravomocí byl orgány ES realizován způsobem regresivním vůči dosavadnímu pojetí podstatných náležitostí demokratického právního státu, jednalo by se o realizaci v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, která by si vyžadovala opětovné převzetí těchto pravomocí vnitrostátními orgány České republiky.“

42. Ve věci Lisabonské smlouvy samotné se pak Ústavní soud na svůj dřívější nálezn odvolal a rozvedl jej:

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

98. V této souvislosti je třeba, aby se Ústavní soud alespoň stručně vyjádřil k pojmu „svrchovaného státu“, byť přirozeně nemá ambici vykládat uvedený pojem v tomto nálezu formou obsáhlého rozboru (nebylo by to ani možné; jde o pojem nikoli nesporný a abstraktně stěžejně definovatelný). Svrcovanost státu je tradičně chápána jako nejvyšší a výlučná moc na státním území a nezávislost státu v mezinárodních vztazích. Žádná norma mezinárodního práva tedy nemůže vzniknout bez vůle samotných států, jednajících na zásadě svrchované rovnosti. Normy, k jejichž vzniku ale státy takto přispěly, jsou potom povinny respektovat v souladu se zásadou pacta sunt servanda a plnit je v dobré víře, čímž je chráněna právní jistota ostatních subjektů.

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

108. *Z uvedených úvah lze tedy dovodit, že přenesení určitých kompetencí státu, které vyvěrá ze svobodné vůle suveréna a bude nadále vykonáváno za jeho účasti předem dohodnutým, kontrolovaným způsobem, není pojmovým oslabením svrchovanosti, ale může naopak ve svých důsledcích znamenat její posílení ve společném postupu integrovaného celku. Integrační proces EU se neděje radikálním způsobem, který by obecně znamenal „ztrátu“ národní suverenity, nýbrž jde o proces evoluční, a – kromě jiného – i o reakci na postupující globalizaci ve světě.*

109. *... Pojem svrchovanosti interpretovaný ve vzájemné souvislosti čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 10a Ústavy tedy jasně ukazuje, že existují také určité limity přenosu svrchovanosti, jejichž nedodržením by byl již dotčen jak čl. 1 odst. 1, tak čl. 10a Ústavy. Tyto limity by měly být ponechány primárně na specifikaci zákonodárci, protože jde a priori o otázku politickou, která poskytuje zákonodárci velké pole uvážení; zásah Ústavního soudu by tu měl připadat v úvahu jako ultima ratio, tedy v situaci, kdy byla míra uvážení jednoznačně překročena a byl dotčen čl. 1 odst. 1 Ústavy, neboť došlo k přenosu pravomocí nad rámec čl. 10a Ústavy. ...*

130. *... Z použití slova „některé“ pravomoci vyplývá, že na mezinárodní organizaci či instituci nemohou být přeneseny pravomoci všechny; to však neznamená automatický závěr o kompatibilitě přenosu pravomocí v případě, že by orgánům České republiky byly zachovány pravomoci alespoň některé. Význam slova „některé“ je logicky nutno vykládat s ohledem na další ustanovení ústavního pořádku, zejména však na článek 1 odst. 1 Ústavy, podle kterého je Česká republika svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát, založený na účtě k právům a svobodám člověka a občana. ...*

135. *Z ústavněprávních mezí přenosu pravomocí obsažených v článku 10a Ústavy však dále vyplývá potřeba zřetelnější ohraničenosti (a tedy i určitosti a rozpoznatelnosti) přenesených pravomocí, spolu s dostatečnou kontrolou, kterou nad přenášením pravomocí může Česká republika jako svrchovaný stát vykonávat.*

145. *... Jde opět o otázku, kdo má v dané oblasti nejvyšší, ústavní kompetenční kompetenci; pokud by totiž Unie mohla své pravomoci libovolně měnit nezávisle na signatářských zemích, porušila by Česká republika ratifikací LS čl. 1 odst. 1 a čl. 10a Ústavy. ...“*

43. *Z uvedených citací nálezů Ústavního soudu zřetelně plynou následující východiska pro vymezení pojmu svrchovanost:*

44. *- Česká republika podle článku 10a své Ústavy smí přenést na mezinárodní organizaci nebo instituci výkon některých pravomocí orgánů České republiky, ale nikoli svou svrchovanost samu; k přenosu svrchovanosti jako takové by byla nezbytná změna Ústavy;*

45. - Česká republika smí takto přenést jen část svých pravomocí, nikoli všechny;
46. - mezinárodní organizace či instituce, na kterou Česká republika přenesla výkon pravomocí některých svých orgánů, nesmí tyto pravomoci vykonávat v rozporu s principy demokratického právního státu;
47. - Česká republika, resp. její Ústavní soud musí mít kontrolu a poslední slovo ve sporech o rozsah přenosu pravomocí a o soulad jejich výkonu s principy demokratického právního státu.
48. Tyto závěry Ústavního soudu nutně vyvolávají otázku, zda má přenos pravomocí nějaké kvantitativní anebo věcné meze. Kolik pravomocí musí zůstat orgánům České republiky, aby nedošlo k porušení článku 1 odst. 1, resp. článku 10a Ústavy? Tři čtvrtiny? Dvě třetiny? Polovina? Desetina? Bylo by v souladu s ústavou, kdyby českým státním orgánům zůstala pouze kontrolní pravomoc zmíněná zde v odstavci 47 výše? Kde je kvantitativní mez a existuje vůbec? Na to dosud nikdo nedal odpověď.
49. Stejně tak dosud neznáme právně závaznou odpověď na otázku, zda existují nějaké věcné meze přenosu pravomocí podle článku 10a Ústavy, zda existují pravomoci, které nikdy, za žádných okolností nesmějí být přeneseny z orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci.
50. Odpověď na tyto otázky je nezbytným předpokladem jakéhokoli posouzení, zda Lisabonská smlouva je v souladu s článkem 10a, resp. s charakteristikou České republiky jako svrchovaného státu podle článku 1 odst. 1 Ústavy České republiky.
51. Podle názoru navrhovatelů **nepřenosné jsou zejména následující pravomoci orgánů České republiky:**
52. – rozhodování o příjmech a výdajích České republiky;
53. – rozhodování o obraně České republiky obecně a její organizace jakožto demokratického právního státu zvláště;
54. – rozhodování o tom, co je trestným činem, o vině a trestu;
55. – rozhodování o zajišťování veřejného pořádku a bezpečnosti v České republice a obecně o policejní pravomoci v užším slova smyslu; a soudní a policejní rozhodování v klasickém, nejširším slova smyslu, tj. na území České republiky nesmí vyvíjet činnost soudní a správní orgány jiné moci, s výjimkou případů mezinárodní justiční spolupráce;
56. – rozhodování, které má mimořádné dopady na kulturní a společenský život české společnosti.

57. Uvedený výčet zdaleka nemusí být konečný, jde pouze o prvotní pokus vymezit minimum pravomoci, které být nikdy přeneseny nesmějí, má-li Česká republika zůstat svrchovaným státem alespoň v tom smyslu, jak tomuto klasickému pojmu novátorsky rozumí Ústavní soud. Jsou odvozeny z výše zmíněného závěru Ústavního soudu (odstavec 47), že Česká republika si musí zachovat kontrolu a poslední slovo ve sporech o rozsah přenosu pravomocí a o soulad jejich výkonu s principy demokratického právního státu. Má-li si toto poslední slovo Česká republika zachovat, pak si musí zachovat i exekutivní pravomoci umožňující jí toto poslední slovo také prosadit na území České republiky i v praxi.
58. **K nezbytným předpokladům zachování svrchovanosti samozřejmě patří právo vystoupit z mezinárodní organizace či instituce a na ni přenesené pravomoci vzít zpět.** Tato posledně zmíněná podmínka je nezbytná, nikoli však výlučná. Nelze nevidět, že právo na secesi často mívají i dílčí subjekty federálních států – např. všechny ústavy Sovětského svazu formálně zaručovaly svazovým republikám právo na vystoupení ze Svazu, a to dokonce právo na vystoupení ničím nepodmíněné – na rozdíl od úpravy obsažené v Lisabonské smlouvě: „*Každá svazová republika si zachovává právo svobodně vystoupit ze Svazu sovětských socialistických republik.*“ (čl. 72 Ústavy SSSR z roku 1977).
59. K základním oblastem, které musí vždy zůstat v kompetenci národního státu a nesmí být přeneseny, se ve svém červnovém nálezu, v odstavcích 244 – 272, velmi podrobně vyjádřil i německý Spolkový ústavní soud. Nepřenositelné oblasti shrnul v odstavci 252 svého nálezu:¹⁷

„252. *What has always been deemed especially sensitive for the ability of a constitutional state to democratically shape itself are decisions on substantive and formal criminal law (1), on the disposition of the police monopoly on the use of force towards the interior and of the military monopoly on the use of force towards the exterior (2), the fundamental fiscal decisions on public revenue and public expenditure, with the latter being particularly motivated, inter alia, by social-policy considerations (3), decisions on the shaping of circumstances of life in a social state (4) and decisions which are of particular importance culturally, for instance as regards family law, the school and education system and dealing with religious communities (5).*

Uvedených 5 oblastí pak dále rozvedl v odstavcích 253 – 260.

Lisabonská smlouva versus právní stát

60. Lisabonská smlouva je obsáhlou, zcela zásadní novelou Římské smlouvy a Maastrichtské smlouvy.
61. Lisabonská smlouva zcela změní vzájemný vztah Římské a Maastrichtské smlouvy. Dnes je původní Římská smlouva z 25. března 1958 zakládající

¹⁷

BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 252,
http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html

smlouvou Evropského společenství a Maastrichtská smlouva ze 7. února 1992 je zakládající smlouvou Evropské Unie a obě smlouvy jsou rovnocenné. Lisabonská smlouva však Evropské společenství s konečnou platností zruší, z římské Smlouvy o Evropském společenství učiní pouhou Smlouvu o fungování Evropské Unie. Stane se tak z ní pouhý prováděcí předpis k maastrichtské Smlouvě o Evropské Unii, ze které Lisabonská smlouva učiní jediný základní dokument Evropské unie. Zatímco dosud bylo a zatím stále ještě je namístě hovořit o Římské a Maastrichtské smlouvě, v pořadí podle doby vzniku, napříště bude na místě hovořit o Maastrichtské a Římské smlouvě, v pořadí podle jejich významu.

62. Dnešní Římská smlouva má 318 vlastních článků, po případném vstupu Lisabonské smlouvy v platnost bude mít Maastrichtská smlouva 358 článků. Lisabonská smlouva zcela zruší 53 stávajících článků a 321 jich změní, z toho 12 nahradí zcela novým obsahem, 21 změněných článků nadto přemísťuje. 93 článků bude zcela nových. Lisabonskou smlouvou nedotčeno zůstane pouhých 31 článků Římské smlouvy.
63. Dnešní Maastrichtská smlouva má 60 vlastních článků (3 novelizační články nejsou zahrnuty). Po případném vstupu Lisabonské smlouvy v platnost bude mít Maastrichtská smlouva 55 článků. Lisabonská smlouva zcela zruší 36 stávajících článků a 22 jich změní, z toho 3 nahradí zcela novým textem. 31 článků bude zcela nových. Pouze dvě ustanovení Maastrichtské smlouvy – o jejím vstupu v platnost a o tom, že se uzavírá na dobu neurčitou – zůstanou Lisabonskou smlouvou nedotčena.
64. Vedle těchto změn Lisabonská smlouva v jakési touze po pořádku přechíslovává všechna výsledná ustanovení Maastrichtské i Římské smlouvy do souvislých číselných řad: Např. Lisabonskou smlouvou nově vložené články 9a, 9b a 9c Maastrichtské smlouvy v jakési druhé vlně změn Lisabonská smlouva přechíslovává na články 14, 15 a 16. V důsledku toho si pouhých pět článků nynější Maastrichtské smlouvy (články 1, 6, 7, 48 a 49) zachová své současné označení, ostatní budou vesměs označeny nově. Pokud se týče Římské smlouvy, své dnešní označení si nezachová ani jeden článek.
65. K oběma smlouvám je nadto připojena celá řada protokolů a prohlášení, které se rovněž staly předmětem celé řady změn. Jejich kvantifikace by byla také možná, nicméně pro ilustrativní potřeby tohoto návrhu nikoli nezbytná.
66. Jen pro dokreslení lze uvést, že neexistuje žádné konsolidované znění Maastrichtské ani Římské smlouvy s vyznačením změn, která v nich mají být provedena Lisabonskou smlouvou. Neexistuje žádný srovnávací dokument, na jehož základě by bylo možno poznat, co platí již nyní a co má být změněno a jak. Texty připojené k tomuto návrhu jako přílohy 2 a 3, ve kterých jsou změny vyznačeny, vznikl pouze jako výsledek soukromé iniciativy, je pravděpodobně jediný svého druhu a není právně závazný.
67. Právně závazné není ani konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, uveřejněné v Úředním věstníku EU (C 115, svazek 51 z 9. května 2008) – zde je dokonce výslovně uvedeno: „*Tato publikace*

je prozatímní povahy. Do vstupu Lisabonské smlouvy v platnost mohou být provedeny určité opravy jednotlivých jazykových znění tak, aby byly napraveny případné chyby, které budou v Lisabonské smlouvě nebo ve stávajících smlouvách nalezeny.“.

68. Jediným právně závazným dokumentem tak zůstává sama Lisabonská smlouva, publikovaná v částce C 306, svazku 50 Úředního věstníku ze 17. prosince 2007.
69. Z uvedeného je zřejmé, že žádný z parlamentů členských států EU neměl a ani nemohl mít při rozhodování o Lisabonské smlouvě k dispozici autentické konsolidované znění Římské ani Maastrichtské smlouvy, a pokud nějaké konsolidované znění měl, jednalo se o neoficiální, nezaručený text. Žádný z parlamentů neměl ani možnost posoudit Lisabonskou smlouvu z hlediska změn, které přináší oproti stávajícímu stavu. (V této souvislosti není bez zajímavosti, že jednací řády Poslanecké sněmovny i Senátu vyžadují konsolidované znění novelizovaných zákonů s vyznačením navrhovaných změn u všech návrhů změn platných zákonů. Obdobně by to mělo platit i pro změny mezinárodních smluv – opačný výklad by byl formalistní a v rozporu s účelem zákona.)
70. **Je proto otázkou, zda souhlas k ratifikaci Lisabonské smlouvy byl vůbec platně dán.**
71. Pochybnosti vyvolává i 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*“.
72. Z právě provedeného popisu Lisabonské smlouvy a jí prováděných změn Římské a Maastrichtské smlouvy je evidentní, že Lisabonská smlouva mění obě uvedené smlouvy zcela od základu, *de facto* je „vytunelovává“ – zcela mění jejich obsah a ponechává pouze obal či značku, v případě Římské smlouvy dokonce ani to ne. **Lisabonská smlouva je extrémně nepřehledná i pro právní specialisty, laikům je sama o sobě zcela nepřístupná.**
73. **Novelizace takového rozsahu je v příkrém rozporu s požadavky dostatečné srozumitelnosti a přehlednosti právního předpisu, které patří k základním znakům právního státu** (srovn. odstavce 24 a 25 výše).
74. **Možnost orgánů Evropské unie Lisabonskou smlouvu dodatečně opravovat, zde zmíněná v odstavci 67, navíc odporuje principu zákazu retroaktivity** (srovn. odstavec 18 výše), a současně ukazuje, že pochybnosti o srozumitelnosti Lisabonské smlouvy mají nejen navrhovatelé, ale dokonce i Evropská unie sama.
75. **Lisabonská smlouva jako celek proto svou formou odporuje principu právního státu, vyplývajícího z článku 1 odst. 1 Ústavy.**

Lisabonská smlouva versus demokratický stát

76. Demokratický deficit Evropské unie není neznámým pojmem. Znamená faktické obcházení národních zákonodárců při tvorbě evropských právních předpisů: Normy, jejichž přijetí pouze na národní úrovni by se neobešlo bez souhlasu zákonodárce (srovn. články 2 odst. 3 a 4 a článek 49 Ústavy České republiky), na evropské úrovni přijímá Rada Evropské unie, tedy představitelé exekutiv členských států. Zákonodárné sbory jsou z důvodu odpovědnosti státu za plnění jeho mezinárodních závazků nuceny i takto schválené předpisy respektovat a v některých případech k nim přijímat prováděcí legislativu – národní zákonodárné sbory se tak v nikoli nevýznamné části své agendy stávají pouze vykonavateli společného rozhodnutí exekutiv členských států Evropské unie.
77. Lisabonská smlouva se snaží demokratický deficit snížit zapojením Evropského parlamentu. To je chvályhodné, nicméně nedostatečné a z hlediska české Ústavy irelevantní: Evropský parlament není orgánem českého státu a není v pravém slova smyslu ani parlamentem. Nadto je otázkou, koho vlastně reprezentuje, protože žádný evropský lid neexistuje – existovat by mohl pouze tehdy, pokud by Evropská unie sama byla (federálním) svrchovaným státem, a pokud by Evropská unie byla svrchovaným státem, odporovalo by to principu svrchovanosti České republiky. Neexistuje ani žádný evropský národ. Evropský parlament je tak společnou platformou politických reprezentací jednotlivých členských států, ale nikoli politickou reprezentací Evropské unie jako takové.
78. V zásadě existují dva způsoby odstranění demokratického deficitu na úrovni Evropské unie: buď federalizace Evropské unie spojená s klasickou dělbou moci na federální úrovni, nebo kontrola jednání zástupců exekutiv členských států v Komisi. První možnost by znamenala zrušit členské státy Evropské unie jako svrchované státy a je proto vyloučena – odporovala by článku 1 odst. 1 naší Ústavy.
79. Druhá možnost by byla obdobou běžné ratifikace mezinárodních smluv: Smyslem výhrady ratifikace je odložením platnosti ratifikace získat časový prostor pro vyjádření orgánů státu, které se nepodílely na vlastním sjednávání smlouvy, typicky zákonodárného sboru, který se už vzhledem k svému charakteru kolektivního orgánu fakticky ani na sjednávání mezinárodních smluv jako celek podílet nemůže. U předběžného souhlasu by byla situace obrácená, ale smysl by zůstal stejný: pouze by se ty orgány, které se nemohou přímo zúčastnit na přípravě obsahu rozhodnutí Rady Evropské unie, nevyjadřovaly po přijetí rozhodnutí, ale již před ním, resp. jejich předchozí souhlas by byl nezbytným předpokladem souhlasu zástupce příslušného státu v Radě EU.
80. Lisabonská smlouva v některých záležitostech nově ingerenci zákonodárných sborů členských států dokonce vyžaduje, zejména v oblasti tzv. passerel, nicméně je záležitostí zejména států samotných, zda a čím podmíní hlasování svých představitelů v Radě Evropské unie a zda jim při zastupování státu stanoví nějaké meze – to je jejich svobodným rozhodnutím, v tom se projevuje jejich suverenita a Evropská unie není ani výhledově oprávněna své členy v tomto nějak limitovat.

81. Navrhovatelé se domnívají, že předběžnému souhlasu zákonodárného sboru musí podléhat nejen hlasování v případě tzv. passerel, ale že vázanému mandátu mají podléhat všechna hlasování o záležitostech, které by na vnitrostátní úrovni vyžadovaly přijetí zákona či jinou formu souhlasu Parlamentu (např. souhlas k ratifikaci mezinárodní smlouvy upravující práva a povinnosti osob).
82. Navrhovatelé se domnívají, že do doby přijetí vázaného mandátu v uvedeném rozsahu by ratifikace Lisabonské smlouvy byla nepřípustná, protože její provádění by se dostalo do rozporu s principem dělby moci, který je jedním z nezbytných předpokladů demokratického právního státu (srovn. odstavec 36).
83. Článek 3 (stávající článek 2) Maastrichtské smlouvy nově vymezuje cíle Evropské unie.
84. Stávající cíle jsou vymezeny takto:
- „Unie si stanoví tyto cíle:
- podporovat hospodářský a sociální pokrok a vysokou úroveň zaměstnanosti a dosahovat vyváženého a udržitelného rozvoje, zejména vytvořením prostoru bez vnitřních hranic, posilováním hospodářské a sociální soudržnosti a zavedením hospodářské a měnové unie, jež v souladu s ustanoveními této smlouvy v konečném důsledku zahrne i jednotnou měnu;
 - potvrzovat svou identitu na mezinárodní scéně, zejména prováděním společné zahraniční a bezpečnostní politiky včetně postupného vymezení společné obranné politiky, která by mohla vést v souladu s článkem 17 ke společné obraně;
 - upevňovat ochranu práv a zájmů státních příslušníků svých členských států zavedením občanství Unie;
 - zachovávat a rozvíjet Unii jako prostor svobody, bezpečnosti a práva, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se kontroly na vnějších hranicích, práva azylu, přistěhovalectví a předcházení a potírání zločinnosti;
 - v plném rozsahu zachovávat *acquis communautaire* a rozvíjet je, přičemž se posoudí, do jaké míry je potřebné přehodnotit politiky a formy spolupráce zaváděné touto smlouvou s cílem zajistit účinnost mechanismů a orgánů Společenství.“
85. Tyto cíle Lisabonská smlouva přeformulává takto:
- „1. Cílem Unie je podporovat mír, své hodnoty a blahobyt svých obyvatel.
2. Unie poskytuje svým občanům prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se ochrany vnějších hranic, azylu, přistěhovalectví a předcházení a potírání zločinnosti.
3. Unie vytváří vnitřní trh. Usiluje o udržitelný rozvoj Evropy, založený na vyváženém hospodářském růstu a na cenové stabilitě, vysoce

konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku a na vysokém stupni ochrany a zlepšování kvality životního prostředí. Podporuje vědecký a technický pokrok.

Bojuje proti sociálnímu vyloučení a diskriminaci, podporuje sociální spravedlnost a ochranu, rovnost žen a mužů, mezigenerační solidaritu a ochranu práv dítěte.

Podporuje hospodářskou, sociální a územní soudržnost a solidaritu mezi členskými státy.

Respektuje svou bohatou kulturní a jazykovou rozmanitost a dbá na zachování a rozvoj evropského kulturního dědictví.

4. Unie vytváří hospodářskou a měnovou unii, jejíž měnou je euro.

5. Ve svých vztazích s okolním světem Unie zastává a podporuje své hodnoty a zájmy a přispívá k ochraně svých občanů. Přispívá k míru, bezpečnosti, udržitelnému rozvoji této planety, k solidaritě a vzájemné účtě mezi národy, volnému a spravedlivému obchodování, vymýcení chudoby, ochraně lidských práv, především práv dítěte, a k přísnému dodržování a rozvoji mezinárodního práva, zejména k dodržování zásad Charty Organizace spojených národů.“

86. Ze srovnání obou textů je patrný odklon od politicky neutrálních cílů (společný trh bez vnitřních hranic a v jeho rámci volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu) k cílům charakteristickým pro levicově orientované politické směry (sociálně-tržní hospodářství, plná zaměstnanost, boj proti sociálnímu vyloučení, sociální spravedlnost a ochrana, mezigenerační solidarita.
87. Navrhovatelé se domnívají, že takto vymezené cíle odporují principu politické neutrality, protože předem omezují možná rozhodnutí většiny, tj. vládu lidu. Princip politické neutrality patří k základním principům demokratického státu (srovn. odstavec 38) a vymezení cílů Unie provedené Lisabonskou smlouvou mu odporuje.
88. Maastrichtská smlouva jako celek, resp. její článek 3 ve znění Lisabonské smlouvy, proto odporují principu demokratického státu, vyplývajícímu z článku 1 odst. 1 Ústavy, a dále článku 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který státu výslovně zakazuje vázat se na výlučnou ideologii.

Lisabonská smlouva versus svrchovaný stát

89. Již první odstavec preambule Maastrichtské smlouvy avizuje rozhodnutí členských států „vstoupit do nové etapy procesu evropské integrace zahájeného založením Evropských společenství“ a rozhodnutí „pokračovat v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy“. Zmíněny jsou i „další kroky, jež je třeba učinit v zájmu dosažení pokroku v evropské integraci“. Podobně preambule Římské smlouvy zmiňuje rozhodnutí členských států „položít základy stále užšího svazku evropských národů“.
90. Z uvedených proklamací je zřejmé, že evropská integrace je chápána jako proces. V této souvislosti se nabízejí dvě úzce související otázky:

a) Co je cílem procesu evropské integrace a jaký je vztah Lisabonské smlouvy k tomuto procesu?

b) Završuje Lisabonská smlouva evropskou integraci nebo je začátkem její další etapy?

Proces evropské integrace by byl neprůhledný a proto nedemokratický, pokud bychom na tyto otázky neznali jasnou odpověď.

91. Na otázku, co je konečným cílem evropské integrace, se nabízí odpověď, že jím je vznik evropského státu, evropské federace.
92. Přestože to není výslovně řečeno, tato možnost existuje, a dokud není nabídnuta jiná alternativa výkladu výše citovaných pojmů, je tato možnost i pravděpodobná.
93. Nejen cíl, ale už pouhé smluvní připuštění možnosti vzniku evropské federace s Českou republikou jako jedním z jejích subjektů odporuje principu, že Česká republika je svrchovaným státem.
94. Navrhovatelé se proto domnívají, že nevyjasnění konečného cíle evropské integrace, resp. nevytvoření možnosti, že tímto cílem má být vznik společného evropského státu, odporuje principu svrchovaného státu vyplývajícímu z článku 1 odst. 1 Ústavy.
95. Maastrichtská smlouva jako celek i Římská smlouva jako celek tedy odporují principu svrchovaného státu, vyplývajícímu z článku 1 odst. 1 Ústavy.
96. Jiný odstavec preambule Maastrichtské smlouvy předpokládá, že společná zahraniční a bezpečnostní politika včetně budoucího vymezení společné obranné politiky by mohly vést až ke společné obraně. Jak navrhovatelé vysvětlili v odstavci 53 výše, pravomoci týkající se obrany České republiky obecně a její organizace zvláště patří k těm základním pravomocem státu, které jsou neprenosné, pokud má stát zůstat svrchovaný. Proto i smluvní potvrzení pouhé možnosti, že evropská integrace má vést ke společné obraně, odporuje principu svrchovaného státu. I to je důvod, proč Maastrichtská smlouva jako celek odporuje článku 1 odst. 1 Ústavy.

D í l č í s h r n u t í

97. Navrhovatelé se domnívají, Lisabonská smlouva jako celek je v rozporu s článkem 1 odst. 1 Ústavy České republiky, resp. s její charakteristikou jako právního státu. Důvodem je, že nevyhovuje požadavkům dostatečné srozumitelnosti a přehlednosti právního předpisu a potenciálně i principu zákazu retroaktivity, které vesměs patří k základním znakům právního státu.

(podrobně viz zejména odstavce 18, 24, 25 a 72 – 75)

98. Navrhovatelé se domnívají, že Maastrichtská smlouva jako celek je v rozporu s článkem 1 odst. 1 Ústavy České republiky, resp. s její charakteristikou jako demokratického státu, resp. s čl. 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Důvodem je, že nevyhovuje požadavku politické neutrality, který patří k základním znakům demokratického státu.

(podrobně viz zejména odstavce 38, 87 a 88)

99. Navrhovatelé se domnívají, že Maastrichtská smlouva jako celek i Římská smlouva jako celek jsou v rozporu s článkem 1 odst. 1 Ústavy České republiky, resp. s její charakteristikou jako svrchovaného státu. Důvodem je, že 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. Důvodem je též to, že tyto smlouvy jako konečný cíl evropské integrace nevylučují vznik společného evropského federálního státu.

(podrobně viz zejména odstavce 43 – 47, 53 a 93 – 98)

100. Navrhovatelé se domnívají, že tzv. vázanému mandátu musí podléhat všechna hlasování v Radě EU, která se kryjí s pravomocí Parlamentu na vnitrostátní úrovni. Navrhovatelé se domnívají, že tzv. vázaný mandát by měl podléhat kontrole Ústavním soudem v obdobném rozsahu, jako vnitrostátní rozhodování.

(podrobně viz zejména odstavce 36, 81 a 82 a rovněž odstavce 104 – 117 odůvodnění úzce souvisejícího návrhu skupiny senátorů ze dne 31. srpna 2009 na zrušení vybraných ustanovení zákona 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, pro rozpor s ústavním pořádkem)

II.

Nesoulad dílčích ustanovení Maastrichtské smlouvy s charakteristikou České republiky jako demokratického právního státu

Úvod

101. Účelem této části je upozornit na skutečnost, že v rozporu s principy svrchovaného demokratického právního státu není pouze Lisabonská smlouva jako celek, ale i některá dílčí ustanovení Smlouvy o Evropské unii, tzv. Maastrichtské smlouvy, ve znění Lisabonské smlouvy. Tam, kde některé ustanovení podle názoru navrhovatelů odporuje i jinému ustanovení ústavy, než pouze článku 1 odst. 1 Ústavy, je to níže v textu rovněž uvedeno.

Článek 7: Pozastavení členských práv

102. Článek 7 umožňuje pozastavení členských práv států EU. Ústavní soud jej již jednou shledal v souladu s ústavou, ale posuzoval jej pouze z hlediska zachování principů svrchovaného státu. Navrhovatelé se však domnívají, že tento článek porušuje zejména zásady právního státu. Vzhledem k svému účelu by měl být článek 7 formulován velmi precizně, aby nemohl být zneužit k účelovým výkladům v rámci politického boje. Tento základní požadavek v podstatě na jakýkoli právní předpis článek 7 nesplňuje.

103. Článek 7 zní:

*„1. Na odůvodněný návrh jedné třetiny členských států, Evropského parlamentu nebo Evropské komise může Rada většinou čtyř pětin svých členů po obdržení souhlasu Evropského parlamentu rozhodnout, že existuje **zřejmé nebezpečí**, že některý členský stát **závažně poruší** hodnoty uvedené v článku 2. Před přijetím tohoto rozhodnutí vyslechne Rada daný členský stát a může stejným postupem podat tomuto státu doporučení.*

Rada pravidelně přezkoumává, zda důvody, které ji k takovému rozhodnutí vedly, stále trvají.

2. Na návrh jedné třetiny členských států nebo Evropské komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu může Evropská rada jednomyslně rozhodnout, že došlo k závažnému a trvajícimu porušení hodnot uvedených v článku 2 ze strany členského státu, poté co tento členský stát vyzve, aby se k této věci vyjádřila.

*3. Bylo-li učiněno zjištění uvedené v odstavci 2, může Rada kvalifikovanou většinou rozhodnout, že **určitá práva**, která pro dotyčný stát vyplývají z použití Smluv, včetně hlasovacích práv zástupců jeho vlády v Radě, budou pozastavena. **Přitom přihlédne k možným důsledkům takového pozastavení pro práva a povinnosti fyzických a právnických osob.***

Povinnosti dotyčného členského státu vyplývající ze Smluv jsou pro tento stát v každém případě i nadále závazné.

4. Rada může později kvalifikovanou většinou rozhodnout, že změní nebo zruší opatření přijatá podle odstavce 3, jestliže se změní situace, která vedla k přijetí těchto opatření.

5. Pro účely tohoto článku se v Evropském parlamentu, Evropské radě a Radě použijí pravidla hlasování stanovená v článku 354 Smlouvy o fungování Evropské unie.“

Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že výše zdůrazněná slovní spojení „*zřejmé nebezpečí*“, „*závažně poruší*“ a „*určitá práva*“ jsou v daném kontextu extrémně vágní a neurčitá. Jakýkoli výklad v podstatě umožňuje i zdůrazněná věta „*Přitom přihlédně k možným důsledkům takového pozastavení pro práva a povinnosti fyzických a právnických osob.*“ – tato formulace ve skutečnosti neposkytuje soukromým osobám vůbec žádnou právní ochranu a jeví se být pouhou politickou deklarací.

104. Navrhovatelé uzavírají, že článek 7 odporuje principům přiměřené obecnosti a dostatečné srozumitelnosti právního předpisu, které zde byly v odstavcích 19 a 24 výše zmíněny jako jedna z neopominutelných komponent právního státu, a v důsledku toho odporuje i článku 1 odst. 1 Ústavy.
105. Článek 7 odporuje rovněž článku 2 odstavec 3 Ústavy, podle kterého státní moc slouží všem občanům. 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.
106. Článek 7 odporuje Ústavě i jako celek, protože bez uvedených formulací pozbývá smysl.

Článek 8: Vztahy EU s okolními zeměmi

107. Článek 8 zní:

*„1. 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.*

2. Pro účely odstavce 1 může Unie s dotyčnými zeměmi uzavírat zvláštní dohody. Tyto dohody mohou obsahovat vzájemná práva a povinnosti, jakož i možnost vyvíjet společnou činnost. Jejich provádění podléhá pravidelným konzultacím.“

Navrhovatelé se domnívají, že výše zdůrazněná slovní spojení „*výsadní vztahy*“ a „*úzké vztahy*“ jsou každé zvlášť i ve vzájemném vztahu nesrozumitelná

a umožňují velmi široké spektrum výkladu. Není zřejmé, co to jsou „úzké vztahy“, není zřejmé, co jsou to „výsadní vztahy“ a není zřejmé, jaký je mezi nimi vztah – jediné, co je zřejmé je, že se jedná o dva různé pojmy. Opět platí, že texty tohoto typu patří do politických deklarací, nikoli do vlastního textu právních předpisů.

108. Navrhovatelé proto uzavírají, že i článek 8 odporuje principům přiměřené obecnosti a dostatečné srozumitelnosti právního předpisu, zmíněným v odstavcích 19 a 24 výše jako nezbytná podmínka existence právního státu, a v důsledku toho odporuje článku 1 odst. 1 Ústavy.
109. Článek 8 odporuje Ústavě i jako celek, protože bez uvedených formulací pozbývá smysl.

Článek 10: Zastupitelská demokracie jako základ fungování EU

110. Článek 10 odst. 1 zní: „1. Fungování Unie je založeno na zastupitelské demokracii.“.
111. Navrhovatelé se domnívají, že **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. Tento doplněk si žádá zásada, zde vyjádřená v odstavci 46 výše, že přenesené pravomoci nesmí být vykonávány způsobem jsoucím v rozporu s principy demokratického právního státu – tato zásada tak částečně eliminuje tzv. demokratický deficit EU. Pokud by se však stala základem, přestala by EU být mezinárodní organizací, byť velmi nestandardní, a stala by se sama o sobě státem *in statu nascendi*, aspirujícím stát se samostatným subjektem mezinárodního práva. To nelze připustit ani ve výhledu, protože zachování svrchovanosti tvoří součást materiálního jádra ústavy, které je, jak již Ústavní soud mnohokrát judikoval, dokonce i ve věci zrušení ústavního zákona, nezměnitelné.
112. K této problematice se obdobně vyjádřil i německý Spolkový ústavní soud:¹⁸

„271. *The European Union itself acknowledges this democratic core concept as a general European constitutional tradition (see Article 3.1 of the Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 20 March 1952 <First Protocol to the ECHR> <Federal Law Gazette 2002 II p. 1072>; CSCE, Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, EuGRZ 1990, pp. 239 et seq., marginal no. 7) by placing corresponding structural requirements on the Member States and declaring their factual continued existence a precondition for participating in the European integration (Article 6.1 TEU; Article 2 TEU Lisbon; see already Presidency Conclusions of the Copenhagen European Council <21/22 June 1993>, Bulletin EU 6-1993, I.13; Agenda 2000, COM(97) 2000 final, vol. I, p. 52). As and to the extent that the European Union itself only exercised derived public authority, it need not fully comply with the requirements. On the European level,*

¹⁸

BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 271,
http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html

the Council is not a second chamber as it would be in a federal state but the representative body of masters of the Treaties; correspondingly, it is not constituted according to proportional representation but according to the image of the equality of states. As a representative body of the peoples that is directly elected by the citizens of the Union, the European Parliament is an additional independent source of democratic legitimisation (see BVerfGE 89, 155 <184-185>). As a representative body of the peoples in a supranational community, which as such is characterised by a limited willingness to unite, it cannot, and need not, as regards its composition, comply with the requirements that arise on the state level from the citizens' equal political right to vote. As a supranational special body, also the Commission need not extensively fulfil the conditions of a government that is fully accountable either to Parliament or to the majority decision of the electorate because the Commission itself is not obliged to the will of the electorate in a comparable manner.

113. Navrhovatelé uzavírají, že nezpochybňují a nechtějí zpochybnit postavení Evropského parlamentu, není však možné stanovit, že EU je založena na principu zastupitelské demokracie. Není a nesmí být. Zastupitelská demokracie může existovat pouze uvnitř států, či přesněji, uvnitř svrchovaných subjektů. Proto 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** (srovn. odst. 44 výše). Takový přenos by ve svém důsledku odporoval nejen článku 1 odst. 1 Ústavy, charakterizujícímu Českou republiku jako svrchovaný stát, ale též článku 10a Ústavy.

Článek 17: Pravomoci Komise

114. Podle článku 17 odst. 1 „Komise podporuje obecný zájem Unie a k tomuto účelu činí vhodné podněty“. Pojem „obecný zájem Unie“ není nikde blíže vymezen a je natolik všezahrnující, že za obecný zájem Unie může být – s výhradou záležitostí zcela zjevně odporujících hodnotám a cílům vymezeným v článcích 2 a 3 – vydáváno v podstatě cokoli. Obdobně to platí pro termín „vhodné podněty“. Text tohoto typu proto opět patří do politických deklarací, nikoli do textu právního předpisu.
115. Stejně tak nikde ve Smlouvách není blíže vymezen pojem „program“. Přesto podle článku 7 odst. 1 Komise „plní rozpočet a řídí programy“. Nejasný je i pojem „interinstitucionální dohoda“, zmíněný v poslední větě článku 7 odst. 1.
116. Navrhovatelé proto i zde uzavírají, že článek 7 odst. 1 svými nejasnými formulacemi odporuje požadavkům přiměřené obecnosti a dostatečné srozumitelnosti právních předpisů a jako takový odporuje principu právní jistoty, která podmiňuje existenci právního státu (srovn. odstavce 15, 19 a 24 výše), a v důsledku toho odporuje i článku 1 odst. 1 Ústavy.

Evropanství členů Komise

117. Podle článku 17 odst. 3, druhého pododstavce jsou členové Komise vybíráni nejen podle jejich celkové způsobilosti, ale i podle jejich „evropanství“.
118. **Toto ustanovení fakticky brání každému, kdo by měl nekonformní názory na evropskou integraci, aby se stal členem Komise.** Přitom nejde o překážku politickou spočívající v tom, že dotyčný člověk prostě nebyl vybrán za člena Komise, ale o překážku právní, protože taková osoba za člena Komise být vybrána – podle uvedeného ustanovení – být vůbec nesmí a její případné jmenování by mohlo být dokonce i zpětně napadáno jako neplatné *ab initio*.
119. Uvedené ustanovení může zkomplikovat nejen jmenování osoby s nekonformními názory na evropskou integraci, ale fakticky kohokoli – pojem „evropanství“ je totiž natolik nejasný, že může být zneužit ke zpětnému zpochybňování platnosti jmenování kohokoli a kýmoli.
120. Navrhovatelé proto konstatují, že **toto ustanovení je nejen vágní, ale nadto i extrémně ideologicky podbarvené a diskriminační.** Odporuje proto nejen principům přiměřené obecnosti a dostatečné srozumitelnosti právního předpisu, ale i principu politické neutrality (srovn. odstavec 38 výše); z obou těchto důvodů je v rozporu s článkem 1 odst. 1 Ústavy. Nadto je v rozporu s článkem 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle kterého se stát nesmí vázat na žádnou výlučnou ideologii.
121. Uvedené ustanovení odporuje nejen Ústavě, ale i Listině základních práv a svobod, konkrétně jejímu článku 1 odst. 1, podle kterého jsou si lidé rovni v právech; a článku 21 odst. 4, podle něhož: „*Občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.*“. Stanovení podmínky dostatečného evropanství zde způsobuje nerovnost podmínek.

Článek 20: Posílená spolupráce

122. Článek 20 umožňuje tzv. „posílenou spolupráci jen mezi některými členskými státy“. Zní:

1. Členské státy, které si v rámci nevýlučné pravomoci Unie přejí mezi sebou navázat posílenou spolupráci, se mohou v mezích a za podmínek uvedených v tomto článku a v článcích 326 až 334 Smlouvy o fungování Evropské unie obracet na její orgány a vykonávat tyto pravomoci při použití příslušných ustanovení Smluv.

Posílená spolupráce je zaměřena na to, aby podporovala cíle Unie, chránila její zájmy a posilovala její proces integrace. Tato spolupráce je kdykoli otevřena všem členským státům v souladu s článkem 328 Smlouvy o fungování Evropské unie.

2. Rozhodnutí o povolení posílené spolupráce přijme Rada až jako poslední prostředek, pokud shledá, že cílů této spolupráce nelze dosáhnout v přiměřené lhůtě Unií jako celkem, a za podmínky, že se jí účastní nejméně

devět členských států. Rada rozhoduje postupem podle článku 329 Smlouvy o fungování Evropské unie.

3. Jednání Rady se mohou účastnit všichni její členové, avšak na hlasování se podílejí pouze členové Rady zastupující členské státy zúčastněné na posílené spolupráci. Pravidla hlasování jsou stanovena v článku 330 Smlouvy o fungování Evropské unie.

*4. Akty přijaté v rámci posílené spolupráce zavazují pouze zúčastněné členské státy. Nepokládají se za *acquis*, které musí být přijato státy kandidujícími na přistoupení k Unii.“*

Smyslem posílené spolupráce je nebránit části členských států ve spolupráci, do které se ostatní členské státy nechtějí nebo zatím nechtějí zapojit.

123. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že možnost členských států spolupracovat nad rámec integrace dosažené v rámci EU jako celku je samozřejmostí – to plyne ze skutečnosti, že členskými státy EU jsou svrchované státy a nikoli spolkové země – a neměla by podléhat povolení ze strany orgánů EU. Posílená spolupráce se samozřejmě nesmí dostat do rozporu s platnými předpisy EU, to však plyne již ze samého faktu, že subjekty posílené spolupráce jsou těmito předpisy rovněž vázány a nemohou proto uzavírat mezi sebou mezinárodní smlouvy, které by byly v rozporu s jejich ostatními právními závazky.
124. Článek 20 tedy **ve skutečnosti posílenou spolupráci neumožňuje** – ta je možná i bez něho – **ale naopak ji omezuje**, protože ji podmiňuje souhlasem Rady EU, a i ji omezuje dalšími podmínkami, bez jejichž naplnění nesmí Rada posílenou spolupráci dovolit. Lze namítnout, že posílená spolupráce se týká pouze oblasti působnosti Unie. I v oblasti působnosti Unie však pro členské státy coby suverény přirozeně platí, že **co Unie nezakázala, je dovoleno**. Jestliže tedy Unie v nějaké oblasti svou pravomoc nevykonala, zůstává na členských státech, jaké právní normy pro tuto oblast stanoví a zda je stanoví každý zvlášť nebo po vzájemné dohodě. To potvrzuje úvodní tvrzení, že článek 20 posílené spolupráci ve skutečnosti brání.
125. Do vzájemného střetu se tak dostává působnost Unie a princip svrchovanosti členských států. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že:
- dokud Unie nějakou svou pravomoc v rámci své působnosti nevykonala, resp. nemůže vykonat, zůstává tato pravomoc členským státům, a to mimo jiné proto, aby ji vůbec někdo vykonat mohl; a
 - princip svrchovanosti členských států má v dané situaci přednost před nevykonanou, resp. nevykonatelnou pravomocí Unie, a to až do doby, než ji Unie bude schopna vykonat.
126. Navrhovatelé uzavírají, že podmiňování posílené spolupráce souhlasem orgánů EU ve svém důsledku brání výkonu určitých pravomocí jak na evropské úrovni, tak na úrovni členských států, a jako takové odporuje principu vlády lidu (srovn. odstavec 30 výše) – **brání totiž vůbec nějaké rozhodnutí učinit a je tedy v rozporu s principem demokratického státu**. Z toho důvodu odporuje článku 1 odst. 1 Ústavy.

127. Podle názoru navrhovatelů odporuje omezování spolupráce členských států v oblastech, kde Unie zatím nevykonala svou působnost, i principu svrchovanosti České republiky, protože článek 10a takový způsob přenosu, který ve skutečnosti brání výkonu pravomocí v určité oblasti, vůbec neumožňuje.
128. Celkově lze shrnout, že článek 20 **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.** V důsledku toho by pak platil mezi státy EU princip, že státy mohou spolupracovat jen tehdy, když jim to EU dovolí. Takový princip by odporoval zásadě svrchovanosti států podobně, jako na individuální úrovni odporuje zásadě osobní svobody.

Článek 21: Řádná správa věcí veřejných v celosvětovém měřítku

129. Podle článku 21 odst. 2, písm. h) „*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***“. Pojem „*řádná správa věcí veřejných v celosvětovém měřítku*“ sice není nikde blíže vymezen a je velmi široký, je však zřejmé, že **Unie má usilovat o vznik jakéhosi celosvětového státu.** Text tohoto typu patří do programu některých politických stran, nikoli do textu právního předpisu.
130. Navrhovatelé uzavírají, že článek 21 odst. 2, písm. h) odporuje principu dostatečné srozumitelnosti právního předpisu a v důsledku toho principu právní jistoty, která podmiňuje existenci právního státu (srovn. odstavec 15 výše); dále **odporuje principu politické neutrality ústavy** (srovn. odst. 38 výše). Z obou těchto důvodů je v rozporu s článkem 1 odst. 1 Ústavy. Nadto je v rozporu s článkem 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle kterého se stát nesmí vázat na žádnou výlučnou ideologii.

Článek 42: Společná obrana jako cíl EU

131. V článku 42 odst. 2 první pododstavec zní:

*„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.“*

Zatímco citovaný, nový text Maastrichtské smlouvy jinou alternativu než vznik společné obrany nepřipouští a *de iure* dosažení tohoto cíle formuluje jako právní závazek členských států EU, stávající text Maastrichtské smlouvy (článek 17 odst. 2 v platném znění) vznik společné obrany sice připouští, ale nenařizuje:

„Společná zahraniční a bezpečnostní politika zahrnuje všechny otázky, které se týkají bezpečnosti Unie, včetně postupného vymezení rámce

společné obranné politiky, která by mohla vést ke společné obraně, rozhodne-li tak Evropská rada. V tomto případě doporučí Evropská rada členským státům přijetí takového rozhodnutí v souladu s jejich ústavními předpisy.“

132. Navrhovatelé výše vymezili záležitosti, které za všech okolností musí zůstat v působnosti státu, pravomoci, které nelze přenést na žádnou mezinárodní organizaci nebo instituci ve smyslu článku 10a Ústavy, má-li stát stále ještě zůstat svrchovaný (srovn. odstavce 52 – 56 výše). Jednou z těchto oblastí jsou pravomoci týkající se obrany České republiky.
133. Svrchovanost České republiky je součástí materiálního jádra Ústavy, **zásada, že svrchovanost samu nelze přenést, je v rámci platné české Ústavy nezměnitelná**. Ostatně, právě proto byl dnešní článek 10a zformulován tak, jak je.
134. Velmi podobně se v červnu vyjádřil i německý Spolkový ústavní soud:

*„Integration requires the willingness to joint action and the acceptance of an autonomous common opinion-formation. However, integration into a free community neither requires submission that is removed from constitutional limitation and control nor forgoing one's own identity. The Basic Law does not grant the bodies acting on behalf of Germany powers to abandon the right to self-determination of the German people in the form of Germany's sovereignty under international law by joining a federal state. Due to the irrevocable transfer of sovereignty to a new subject of legitimisation that goes with it, this step is reserved to the directly declared will of the German people alone.“.*¹⁹

135. **Česká republika tedy vůbec nesmí usilovat o společnou evropskou obranu – porušila by tím vlastní Ústavu již nyní.** Navrhovatelé v této souvislosti připomínají, co bylo řečeno již výše v odstavci 93, totiž že **už 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.
136. Navrhovatelé uzavírají, že článek 42 odst. 2, první pododstavec, je v rozporu s článkem 1 odst. 1 a s článkem 10a Ústavy.

¹⁹ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 252,
http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html

Článek 50: Omezení možnosti vystoupit z Unie

137. Za mimořádný úspěch Lisabonské smlouvy a za pojistku proti možnému budoucímu, pro Českou republiku nežádoucímu vývoji evropské integrace byl a je vydáván článek 50 Maastrichtské smlouvy. Ten zní:

„1. Každý členský stát se v souladu se svými ústavními předpisy může rozhodnout z Unie vystoupit.

*2. Členský stát, který se rozhodne vystoupit, oznámí svůj záměr Evropské radě. S ohledem na pokyny Evropské rady **Unie sjedná a uzavře s tímto státem dohodu o podmínkách jeho vystoupení, s přihlédnutím k rámci jeho budoucích vztahů s Unií.** Tato dohoda se sjednává v souladu s čl. 218 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie. Jménem Unie ji uzavře Rada, která rozhoduje kvalifikovanou většinou po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.*

3. Smlouvy přestávají být pro dotýčný stát použitelné dnem vstupu dohody o vystoupení v platnost, nebo, nedojde-li k tomu, dva roky po oznámení podle odstavce 2, nerozhodne-li Evropská rada jednomyslně po dohodě s dotýčným členským státem o prodloužení této lhůty.

4. Pro účely odstavců 2 a 3 se člen Evropské rady nebo Rady, který zastupuje vystupující členský stát, nepodílí na jednáních ani rozhodnutích Evropské rady nebo Rady, která se jej týká.

Kvalifikovaná většina je vymezena v souladu s čl. 238 odst. 3 písm. b) Smlouvy o fungování Evropské unie.

5. Pokud stát, který z Unie vystoupil, požádá o nové přistoupení, podléhá tato žádost postupu podle článku 49.“

Tento článek údajně umožňuje vystoupit z Evropské unie, což údajně dosud není možné. To je dovozováno z faktu, že současné znění Římské a Maastrichtské smlouvy vůbec neobsahují ustanovení o odstoupení nebo o výpovědi.

138. Je pravdou, že článek 56 Vídeňské úmluvy o smluvním právu²⁰ uvádí, že „Smlouvu, která neobsahuje ustanovení o svém zániku a která nepředvídá, že může být vypovězena nebo že od ní může být odstoupeno, není možno vypovědět nebo od ní odstoupit ...“ Hned však pokračuje: „... ledaže a) je potvrzeno, že bylo úmyslem stran připustit možnost výpovědi nebo odstoupení; nebo b) právo smlouvu vypovědět nebo od ní odstoupit lze vyvodit z povahy smlouvy.“ Římská i Maastrichtská smlouva jsou smlouvami politického typu, smlouvami, ustavujícími mezinárodní organizaci. Možnost odejít z jakékoli mezinárodní organizace je základním předpokladem členství v ní. Právo odejít z EU lze tedy odvodit přímo z její povahy. Zpětně pak právě i nový článek 50 potvrzuje, že úmyslem stran nikdy nebylo nepřipustit možnost výpovědi nebo odstoupení od Římské nebo Maastrichtské smlouvy a odejít z EU. Pokud je návrhovatěm známo, před přijetím Lisabonské smlouvy nebylo toto právo nikdy zpochybněno.

²⁰

Č. 15/1988 Sb., <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/1988/sb02-88.pdf>

139. Pro případ výpovědi nebo odstoupení od smlouvy určuje článek 56 Vídeňské úmluvy o smluvním právu roční výpovědní lhůtu.
140. Článek 50 Maastrichtské smlouvy tedy **ve skutečnosti možnost vystoupit z Unie nezavádí, ale pouze potvrzuje, a nadto ji podmiňuje sjednáním dohody o podmínkách vystoupení**; to umožňuje vytvářet na odcházející členský stát silný politický tlak, aby si své rozhodnutí ještě rozmyslel. Nedojde-li k dohodě, stát nebude smět odejít dříve jak po dvou letech (článek 50, odst. 3).
141. Nemožnost odchodu či omezení práva odejít z určitého společenství je symptomatické, nikoli však nezbytné pro spolkové státy, nikoli pro mezinárodní organizace. Dokonce ani tak totalitární stát, jakým byl bývalý Sovětský svaz, formálně možnost vystoupení nikdy nijak neomezoval.²¹
142. **Podle názoru navrhovatelů je omezení možnosti vystoupit z Evropské unie, zaváděné Lisabonskou smlouvou, v rozporu s principem svrchovanosti České republiky, zakotveném v článku 1 odst. 1 Ústavy.**
143. Navrhovatelé dále tvrdí, že **má-li být právo odejít z EU omezeno, pak musí být omezeno podmínkami jasně danými předem, nemůže být vázáno na splnění podmínek, které mají teprve být vyjednány.** Postup, kdy podmínky vystoupení nejsou známy předem, odporuje principům retroaktivity a legitimních očekávání, tedy základnímu principu právního státu, že každá pravidla musí být známa dopředu.
144. Navrhovatelé se domnívají, že neurčitost budoucích podmínek vystoupení z EU odporuje i článku 10a Ústavy. 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. Navrhovatelé v této souvislosti znovu připomínají výrok Ústavního soudu, že **„propůjčení části pravomocí je ovšem ... propůjčením podmíněným, neboť originárním nositelem suverenity a z ní vyplývajících pravomocí nadále zůstala Česká republika, jejíž suverenitu konstituuje nadále čl. 1 odst. 1 Ústavy“** (srovn. odstavec 41 výše).²²
145. Navrhovatelé uzavírají, že procedura vystoupení z Unie, zakotvená v článku 50 odst. 2 až 4, odporuje článku 1, odst. 1 a článku 10a Ústavy České republiky.

²¹ Srovn. článek 4 Ústavy SSSR z 31. ledna 1924; článek 17 Ústavy SSSR z 5. prosince 1936; článek 72 Ústavy SSSR ze z. října 1977.

²² Nález ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl.ÚS 50/04, který byl publikován pod č. 154/2006 Sb., <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/2006/sb053-06.pdf>

III.

Nesoulad dílčích ustanovení Římské smlouvy s charakteristikou České republiky jako demokratického právního státu

Úvod

146. Účelem této části je upozornit na vybraná ustanovení Římské smlouvy, které jsou v rozporu s principy svrchovaného demokratického právního státu.

(Z časových důvodů jsou zatím uvedena pouze dvě ustanovení, navrhovatelé však jsou připraveni tuto část doplnit. Důvodem je, že navrhovatelé nechtějí bránit Ústavnímu soudu, aby se tímto návrhem mohl zabývat již nyní.)

Články 78 a 79: Řízení přistěhovalectví

147. Článek 78 odst. 3 zní:

„3. 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.“

- Článek 79 odst. 1 zní:

„1. Unie vyvíjí společnou přistěhovaleckou politiku, jejímž cílem je ve všech etapách zajistit účinné řízení migračních toků, spravedlivé zacházení pro státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývající v členských státech, jakož i předcházení nedovolenému přistěhovalectví a obchodu s lidmi a posílení boje proti těmto činnostem.“

148. Obě citovaná ustanovení jsou nová a představují právní základ pro budoucí rozhodování orgánů EU, která členská země přijme kolik a jakých uprchlíků z třetích zemí. **Fakticky to znamená, 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. To odporuje zásadě, výše zmíněné v odstavci 56, 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. Odporoval by i článku 10a Ústavy.

149. Nadto je třeba se pozastavit – opět – nad velmi vágním vymezením podmínek, za kterých Rada EU může začít jednat a co vlastně smí učinit:

- není jasné, kolik států zahrnuje pojem „více států“: Polovina? Deset? Nebo stačí dva? Proč nestačí jen jeden? Proč jeden stát si musí pomoci sám, ale skupině států EU pomůže?;
- rovněž není jasné, co se rozumí pod pojmy „náhlý příliv“ a „stav nouze“;
- Co se rozumí pod pojmem „dočasná opatření ve prospěch dotčených členských států“?;
- A konečně, vůbec není jasné, co se zde rozumí dočasností.

Článek 78 odst. 3 proto 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 (srovn. odstavce 15, 19 a 24 výše).

150. Navrhovatelé uzavírají, že články 78 odst. 3 a 79 odst. 1 odporují článku 1 odst. 1 Ústavy České republiky.

IV.

Nezávaznost tzv. záruk Irsku

151. Dne 12. června 2008 se v Irsku konalo referendum, které odmítlo ratifikaci Lisabonské smlouvy.
152. Výsledek referenda je pro irskou vládu právně závazný. Irská vláda nicméně využila ustanovení článku 18 písm. a) Vídeňské úmluvy o smluvním právu²³ a navenek vůbec nedala formálně najevo úmysl Irska nestat se smluvní stranou Lisabonské smlouvy. Tím zůstal ratifikační proces do dnešního dne *de iure* neuzavřen. To umožnilo irské vládě uspořádat opakované referendum.
153. Evropská rada, která se sešla v Bruselu ve dnech 18. – 19. června 2009, schválila tzv. „záruky Irsku“. Ty mají učinit Lisabonskou smlouvu pro irské voliče méně nestavitelnou.
154. **Irské záruky jsou obsaženy v Závěrech předsednictví ze zasedání Evropské rady** a jsou obsaženy v celkem 4 různých dokumentech, a to:
- ve vlastních Závěrech předsednictví,
 - v Rozhodnutí hlav států nebo předsedů vlád 27 členských států EU, zasedajících v Evropské radě, ve vztahu k obavám irského lidu týkajícím se Lisabonské smlouvy, které tvoří přílohu 1 Závěrů předsednictví;
 - ve Slavnostním prohlášení o právech pracujících, sociální politice a dalších otázkách, které tvoří přílohu 2 Závěrů předsednictví; a
 - v jednostranném Prohlášení Irska.²⁴
155. Závěry předsednictví obsahují v bodě 2 ujištění, že vstoupí-li Lisabonská smlouva v platnost, bude následně změněna v tom smyslu, aby každý stát i nadále měl „svého“ komisaře. Toto ujištění nemá právní závaznost, jde pouze o politický

²³

Č. 15/1988 Sb., <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/1988/sb02-88.pdf>

²⁴

Příloha 5

závazek ostatních hlav států nebo předsedů vlád vůči Irsku, a není proto třeba se jím dále zabývat.

156. Právně závazné není ani Slavnostní prohlášení o právech pracujících, sociální politice a dalších otázkách; i ono má pouze deklaratorní charakter.

157. Jednostranné **Prohlášení Irska potvrzuje irskou neutralitu a Evropská rada je bere na vědomí.** Má-li být právně závazné, bylo by třeba vnímat jej jako výhradu Irska k Lisabonské smlouvě ve smyslu mezinárodního práva. Lisabonská smlouva učinění výhrad nezakazuje, takže takový postup by nebyl v rozporu s článkem 19 Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Na druhou stranu, v souladu s článkem 20 téže Úmluvy, by zřejmě vyžadoval přijetí všemi ostatními smluvními stranami, tedy 27 členskými státy; přijetí Evropskou radou jakožto orgánem by nestačilo, protože EU není smluvní stranou Lisabonské smlouvy – je jejím předmětem.

158. Prohlášení Irska o neutralitě lze vnímat i jako pouhou politickou deklaraci. V takovém případě by však nebylo, alespoň z hlediska Lisabonské smlouvy, právně závazné. Právně závazné by nebylo ani jeho „přijetí“ Evropskou radou. V takovém případě by však byla irská neutralita jen velmi obtížně slučitelná s pravomocí Unie postupně vymezit společnou obranu politiku, která má vést ke společné obraně (srovn. též odstavce 131 – 136 výše). **Záruka irské neutrality, má-li mít vůbec nějaký právní dopad, by totiž měla ve vztahu k ustanovením o společné obranné politice EU představovat speciální normu.**

159. Rozhodnutí hlav států nebo vlád 27 členských států EU v Evropské radě, týkající se obav irského lidu z Lisabonské smlouvy, obsahuje následující ujištění:

- že nic v Lisabonské smlouvě ani v Listině základních práv Evropské unie se nedotýká těch článků Ústavy Irska, které se týkají práva na život, ochrany rodiny a s tím související úpravy práva na vzdělání;
- že Lisabonská smlouva nemění pravomoc EU ani členských států v oblasti zdanění;
- že Lisabonská smlouva se nijak nedotýká tradiční irské politiky neutrality.

Ze všech záruk Irsku pouze toto Rozhodnutí má formu právního předpisu. *De iure* jde o mezinárodní smlouvu, i když sjednanou v Evropské radě. Důvodem je, že jde o rozhodnutí učiněné nad rámec kompetencí Evropské rady, 27 států zde jednalo nikoli v rámci svého členství v EU, ale jako 27 svrchovaných států. Právní závaznost Rozhodnutí potvrzuje i skutečnost, že Rozhodnutí samo počítá se svým vstupem v platnost (u pouhé politické deklarace by to nemělo smysl).

160. Rozhodnutí nutně musí být mezinárodní smlouvou ještě z jednoho důvodu: Rozhodnutí limituje výklad relevantních ustanovení Listiny základních práv EU, Maastrichtské a Římské smlouvy týkající se práva na život, ochrany rodiny a práva na vzdělání, zdanění a obranné politiky. Takový výklad však přísluší v rámci EU výhradně Evropskému soudnímu dvoru. Kodifikovat takový limitovaný výklad lze jedině cestou změny, resp. doplnění Římské a Maastrichtské smlouvy. Zejména proto tedy je uvedené **Rozhodnutí hlav států nebo vlád 27 členských států EU v Evropské radě, týkající se obav irského lidu z Lisabonské smlouvy,**

mezinárodní smlouvou, a to z hlediska naší Ústavy dokonce mezinárodní smlouvou podle jejího článku 10a (smlouvu podle článku 10a lze změnit zase jenom smlouvou podle článku 10a).

161. Právě posledně uvedená skutečnost, že Rozhodnutí je *de iure* mezinárodní smlouvou podle článku 10a Ústavy, činí Rozhodnutí problematickým. **Tato mezinárodní smlouva totiž neprošla řádným schvalovacím řízením nejen v České republice, ale velmi pravděpodobně ani v ostatních členských zemích EU. Nejenže nebyla schválena v Parlamentu ústavní většinou, jak vyžaduje článek 39 odst. 4 Ústavy, ale nebyla Parlamentu vůbec předložena.**
162. Podle článku 46 Vídeňské úmluvy o smluvním právu se „*skutečnosti, že při vyjádření souhlasu státu s tím, že bude vázán smlouvou, došlo k porušení některého z ustanovení jeho vnitrostátního práva týkajícího se oprávnění uzavírat smlouvy, se stát nemůže dovolávat jako důvodu pro zrušení svého souhlasu, ledaže toto porušení bylo zjevné a týká se zvláště důležitého pravidla jeho vnitrostátního práva*“. Porušení se považuje za zjevné, „*jestliže je objektivně zřejmé kterémukoli státu postupujícímu v této věci podle obvyklé praxe a v dobré víře*“. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že požadavek souhlasu národního parlamentu daný ústavní většinou představuje zvláště důležité pravidlo našeho vnitrostátního práva. Z faktu, že Rozhodnutí doplňuje Maastrichtskou a Římskou smlouvu je evidentní, že vyžadovalo schválení stejným způsobem, jako sama Lisabonská smlouva. Česká republika by se tedy mohla dovolávat neplatnosti Rozhodnutí hlav států nebo vlád 27 členských států EU v Evropské radě, týkající se obav irského lidu z Lisabonské smlouvy podle článku 46 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.
163. Mnohem závažnější je však skutečnost, že stejný **postoj, že Rozhodnutí není právně závazné, může v budoucnosti přijmout i Soudní dvůr EU a záruky Irsku prostě ignorovat.**
164. **Provedený rozbor nemá za účel dosáhnout neplatnosti záruk Irsku.** Účelem tohoto rozboru je ještě jednou podtrhnout skutečnost, že Lisabonská smlouva jako celek je nesrozumitelná, nedostatečně konkrétní a umožňující velmi široké spektrum různých výkladů. Navíc je protiprávním způsobem měněna dokonce ještě před svým vlastním vstupem v platnost. **Lisabonská smlouva je velmi nekvalitní, narychlo sepsaný pseudoprávní předpis, odporující celé řadě základních principů právního státu. Potřeba záruk Irsku a způsob jejich přijetí tak potvrzují závěr, že Lisabonská smlouva odporuje článku 1 odst. 1 Ústavy.**
165. Uvedenému účelu je přizpůsoben i petit návrhu. Navrhovatelům je známo, že Ústavní soud nemůže – a navrhovatelé to ani nechtějí – prohlásit záruky Irsku za neplatné. Proto pouze **navrhují, aby Ústavní soud konstatoval, že Rozhodnutí hlav států nebo vlád 27 členských států EU v Evropské radě, týkající se obav irského lidu z Lisabonské smlouvy, je mezinárodní smlouvou podle článku 10a, která doplňuje Lisabonskou smlouvu, a musí proto být schváleno stejným způsobem, jako Lisabonská smlouva samotná, jinak by nebylo pro Českou republiku závazné. Projednání záruk Irsku v Parlamentu pak umožní, aby se obě komory ještě jednou zamyslely i nad samotnou Lisabonskou smlouvou.**

Podepsání:

.....