

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Mgr. Jeroným Dekan

Ústavněprávní důsledky Lisabonské smlouvy
Constitutional consequences of the Lisbon treaty

Disertační práce

Školitel autora disertační práce: doc. Dr. Ing. Ján Gronský, CSc.

Katedra ústavního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 1. 4. 2017

Prohlašuji, že předloženou disertační práci jsem vypracoval samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Mgr. Jeroným Dekan

V Praze dne 1. 4. 2017

Děkuji panu doc. Dr. Ing. Jánu Gronskému, CSc., školiteli mé disertační práce za cenné připomínky a účinnou pomoc při zpracování. Zároveň děkuji za poskytnuté rady a praktické zkušenosti Mgr. Vojtěchu Dvořáčkovi, Mgr. Vojtěchu Juškovi a Mgr. Markétě Machové. V neposlední řadě děkuji mé ženě Ivetě Dekanované za podporu, kterou mi při vypracování práce poskytovala.

Anotace

Ústavněprávní důsledky Lisabonské smlouvy

Práce analyzuje ústavněprávní dopad změn, ke kterým došlo v důsledku Lisabonské smlouvy.

V první části je stručně shrnut historický vývoj evropské integrace, novelizace zakládacích smluv a vznik Evropské unie s podrobnějším popisem sjednávání a ratifikace Lisabonské smlouvy.

Druhá část práce se podrobněji věnuje státoprávní charakteristice Evropské unie před účinností Lisabonské smlouvy.

Třetí část práce obsahuje formální náležitosti Lisabonské smlouvy a dále popisuje obsahové změny, které přináší do primárního práva.

Závěrečná část se zabývá problematikou dopadů evropského práva do ústavního pořádku České republiky a změny ke kterým došlo v důsledku Lisabonské smlouvy. Předně jsou analyzována integrační ustanovení ústavního pořádku, a to zejména ve vztahu k problematice státní svrchovanosti, dále průběh ratifikace a přístup Ústavního soudu k předběžnému přezkumu Lisabonské smlouvy, posouzení otázky státní svrchovanosti po přijetí Lisabonské smlouvy se závěrem, že Česká republika zůstává svrchovaným státem. Závěr této části je věnován rozboru ústavněprávních dopadů jednotlivých změn primárního práva do právního řádu České republiky vymezených v části třetí.

Ústava České republiky, ústavní pořádek, Lisabonská smlouva, Evropská unie, Evropské společenství, svrchovanost, stát, federalismus

Klíčová slova

English abstract

Constitutional consequences of the Lisbon treaty

Work analyses constitutional implications of changes brought by the Lisbon treaty.

In the first chapter, the beginning of the European integration is briefly described as well as the evolution of the European Union along with more detailed description of the negotiations and ratification of the Lisbon treaty.

Second chapter contains information on constitutional characteristics of the European Union before the effect of the Lisbon treaty.

Third chapter is aimed on the formal elements of the Lisbon treaty and contains thorough description of the global changes it has on the legal systems of the member states.

Subject of the closing chapter is the effect the treaty have caused on the constitutional order of the Czech Republic. Foremost, integration provisions are analyzed, mainly with regards to the issues of state sovereignty, process of the ratification and approach of the Constitutional court of the Czech Republic to the preliminary assessment of the questions of mentioned sovereignty leading to the conclusion that even with the Lisbon treaty in effect, Czech Republic will remain sovereign country.

Work is closed with short treatise on constitutional effects of respective changes enforced by the treaty approval on primary national legal system.

Constitution of Czech Republic, constitutional order, Lisbon treaty, European Union, European Community, sovereignty, state, federalism

Keywords

Seznam zkratk

BVerfG	německý ústavní soud, Bundesverfassungsgericht
ČR	Česká republika
ČTU	Český telekomunikační úřad
EHS	Evropské hospořádké společenství
ES	Evropské společenství
ESAE	Evropské společenství pro atomovou energii
ESD	Soudní dvůr Evropské unie, Evropský soudní dvůr
ESUO	Evropské společenství uhlí a oceli
EU	Evropská unie
EULP	Evropská úmluva o lidských právech
jednací řád PS	zákona č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny
jednací řád Senátu	zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu
Konvent	Konvent o budoucnosti Evropy
Listina	usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky
LPEU	Listina základních práv Evropské unie
Maastrichtská smlouva	Smlouva o Evropské unii v (původním znění, není-li uvedeno jinak)
Německo	Německý spolková republika
OSN	Organizace spojených národů
PJSTV	Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech
přístupová smlouva	Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 44/2004 Sb. m. s., o sjednání Smlouvy (...) o přistoupení k Evropské unii
SBOP	Evropská bezpečnostní a obraná politika

SEAE, Smlouva o ESAE	Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii
SEHS, smlouva o EHS	Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství v původním znění
SES, Smlouva o ES	Smlouva o založení Evropského společenství (není-li uvedeno jinak ve znění Smlouvy z Nice)
SESUO, Smlouva o ESUO	Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a ocely
SEU, Smlouva o EU	Smlouva o založení Evropské unie (není-li uvedeno jinak ve znění Lisabonské smlouvy)
SEU-N	Smlouva o založení Evropské unie ve znění Smlouvy z Nice
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SZBP	Společná zahraniční a bezpečnostní politika
UOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Obsah

Seznam zkratek	6
Úvod.....	11
Část I.	14
1.1. Vývoj evropské integrace před Lisabonskou smlouvou.....	14
1.2. Smlouva o Ústavě pro Evropu a cesta k Lisabonské smlouvě	20
1.2.1. Reformní proces po Smlouvě z Nice.....	20
1.2.2. Obsah ústavní smlouvy	22
1.2.3. Cesta k Lisabonské smlouvě	25
1.2.4. Ratifikace Lisabonské smlouvy.....	28
Část II.....	31
2.1. Základní rysy Evropského společenství uhlí a oceli a Evropského hospodářského společenství	31
2.2. Stát a suverenita.....	35
2.3. Federální teorie	47
2.4. Povaha Evropského společenství a předlisabonské Evropské unie.....	53
Část III.	63
3.1. Forma Lisabonské smlouvy.....	63
3.2. Obsah Lisabonské smlouvy	65
3.2.1. Sloučení Evropského společenství a Evropské unie	65
3.2.2. Nové vymezení pravomocí.....	67
3.2.3. Nové režimy změny smluv	76
3.2.4. Zjednodušení soustavy právních aktů Evropské unie	80
3.2.5. Vystoupení z Evropské unie.....	84
3.2.6. Institucionální reforma	86
3.2.7. Vnější vztahy	97

3.2.8. Demokratizace Evropské unie.....	105
3.2.9. Ochrana základních práv.....	111
3.2.10. Prostor svobody bezpečnosti a práva.....	118
Část IV.....	125
4. 1. Vstup České republiky do Evropské unie.....	125
4. 2. Změny ústavního pořádku v souvislosti s přistoupením České republiky k Evropské unii a důsledky přistoupení.....	128
4.2.1 Otázka působení evropského práva v právním řádu České republiky.....	133
4.2.2. Evropská judikatura Ústavního soudu.....	137
4.2.3. Soulad přístupové smlouvy s ústavním pořádkem.....	146
4.3. Ratifikace Lisabonské smlouvy v České republice.....	158
4.4. Rozhodnutí Ústavního soudu ve věci Lisabonské smlouvy.....	162
4.4.1. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS. 19/08, Lisabon I, ze dne 26. 11. 2008.....	162
4.4.2. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS. 29/09, Lisabon II, ze dne 3. 11. 2009.....	169
4.5. Otázka státní suverenity po vstupu Lisabonské smlouvy v účinnost.....	171
4.6. Dopad konkrétních změn do ústavního pořádku České republiky.....	186
4.7.1. Zánik pilířové struktury a vznik jednotného právního řádu Evropské unie.....	186
4.7.2. Změny v úpravě pravomocí Evropské unie.....	187
4.7.3. Zjednodušené postupy změny primárního práva.....	193
4.7.4. Reforma právních aktů Evropské unie.....	198
4.7.5. Institucionální reforma Evropské unie.....	201
4.7.6. Úprava vnějších vztahů Evropské unie po Lisabonské smlouvě ...	204
4.7.7. Listina práv Evropské unie a čl. 6 SEU.....	207

4.7.8. Prostor svobody bezpečnosti a práva	209
4.7.9. Význam demokratického deficitu Evropské unie z pohledu ústavního pořádku České republiky.....	213
Závěr	218
Resumé.....	222
Ústavněprávní důsledky Lisabonské smlouvy	222
Summary.....	223
Constitutional consequences of the Lisbon treaty	223
Použité zdroje	226
Právní předpisy	226
Primární právo Evropské unie	226
Sekundární právo Evropské unie.....	227
Právní předpisy České republiky.....	229
Právní předpisy členských států Evropské unie	231
Právní předpisy Spojených států amerických.....	231
Soudní rozhodnutí	232
Soudní dvůr Evropské unie (dříve Evropský soudní dvůr)	232
Soud prvního stupně (Tribunál)	233
Ústavní soud České republiky	233
Nejvyšší správní soud.....	233
Německý ústavní soud (Bundesverfassungsgericht).....	234
Italský ústavní soud (Corte costituzionale della Repubblica Italiana)	234
Dánský nejvyšší soud (Højesteret).....	234
Mezinárodní soudní dvůr.....	234
Ostatní primární zdroje.....	234
Sekundární zdroje.....	236

Úvod

V době, kdy jsem si vybíral téma pro svou disertační práci, Lisabonská smlouva byla předmětem celonárodních diskuzí jak odborné, tak i laické veřejnosti, přičemž se objevovaly až protichůdné názory, od stanoviska o ztrátě svrchovanosti České republiky (dále též „ČR“) zastávané například prezidentem republiky, až k závěru, že Lisabonskou smlouvou vůbec nedochází k přenosu nových pravomocí na Evropskou unii (dále též „EU“).

Bylo zřejmé, že se jedná o významný právní akt a ačkoli již v té době existoval velmi podrobný náleží Ústavního soudu,¹ jehož předmětem byl soulad Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem, a byla napsána již řada podrobných rozborů dílčích aspektů Lisabonské smlouvy ze strany odborné veřejnosti, toto téma nebylo vyčerpáno. Především odpůrci Lisabonské smlouvy byl způsob, jakým se Ústavní soud vypořádal s teoretickým vymezením státní svrchovanosti a jejím možným porušením, vnímán jako nedostatečný.

Cílem této práce je pokusit se postihnout, jaké možné ústavněprávní dopady Lisabonská smlouva vzhledem ke svému obsahu mít měla, či může mít, a to s ohledem na její normativní obsah na ústavní pořádek ČR. Bezpochyby hlavní otázkou v tomto ohledu je právě její vliv na státní suverenitu, cílem práce je však zhodnotit i její další ústavněprávní vliv. Smyslem však není pokusit se postihnout politické důsledky či možný politický vývoj vztahu ČR a EU, byť si uvědomuji, že politika a právo zvláště v právu ústavním a mezinárodním jsou v úzkém sepětí. Předmětem tak je zkoumání vztahu dvou normativních systémů.

Práce obsahuje na úvod v části I. stručné shrnutí právní historie evropské integrace. Jsem si vědom, že pro řadu čtenářů tato kapitola bude příslovečným nošením dříví do lesa, případnému méně znalému čtenáři umožní se lépe orientovat. Pro lepší pochopení výsledné podoby Lisabonské smlouvy tato část rovněž obsahuje stručný

¹ Nález Ústavního soudu České republiky, sp. zn. Pl. ÚS. 19/08, *Lisabon I*, ze dne 26. 11. 2008.

popis průběhu jejího sjednávání a ratifikace, jenž zahrnuje i problematiku Smlouvy o Ústavě pro Evropu, která jí předcházela a jejíž neúspěšná ratifikace následně výrazně ovlivnila konečnou podobu tohoto dokumentu.

Aby vůbec bylo možné se zabývat konkrétními dopady, bylo nutné předně identifikovat změny, které Lisabonská smlouva vnesla do původních smluv o Evropské unii a o Evropském společenství, jež mají z pohledu ČR ústavněprávní rovinu. Těmto změnám se podrobně věnuje poměrně rozsáhlá III. část této práce. Jedná se o část spíše popisnou, jelikož právě tyto změny jsou obsahem Lisabonské smlouvy, a tedy předmětem této práce, pokládal jsem jejich alespoň základní popis za potřebný pro plné pochopení dané tematiky.

Jádro práce je vlastní analýza obsažená v poslední části. Z důvodu nutné komparace popis a rozbor vnitrostátní úpravy působení evropského práva v právním řádu ČR před účinností Lisabonské smlouvy, a to s přihlédnutím k judikatuře Ústavního soudu a hlavním doktrínám přijímaným v rámci odborné veřejnosti. V závěrečné kapitole této části jsou analyzovány konkrétní ústavněprávní dopady Lisabonské smlouvy s ohledem na změny, které přinesla do evropského primárního práva.

Jak již bylo zmíněno, pro jakékoliv posouzení ústavněprávních důsledků Lisabonské smlouvy je zcela zásadní posoudit otázku, zdali ČR zůstala po vstupu do EU svrchovaným státem a zda se na této skutečnosti kvůli Lisabonské smlouvě něco změnilo. Odpověď na tuto otázku pak výrazně ovlivňuje i náhled na další změny s ní související. Z tohoto důvodu se část II. věnuje teoretickému vymezení termínu suverenity a rovněž pojmu státu. Následně se snažím tyto teorie aplikovat pro státovědní vymezení EU a rovněž v jejich perspektivě analyzovat vztah evropského práva s právním řádem ČR.

Ačkoli v průběhu sjednávání a ratifikace Lisabonské smlouvy se nepředpokládalo, že v blízké době dojde k dalším významným změnám primárního práva EU,² je i přes případnou absenci psaných změn jeho pojetí s důvody významné

² PIRIS, Jean-Claude, 2010. *The Lisbon Treaty: a legal and political analysis*. Cambridge [UK]; New York: Cambridge University Press. Cambridge studies in European law and policy, s. 104.

úlohy judikatury Soudního dvora Evropské unie značně dynamické. Nelze tak vždy pouze z textu smluv právní vývoj EU zcela předjímat.

Tato práce vychází z právního stavu ke dni 1. 4. 2017.

Část I.

1.1. Vývoj evropské integrace před Lisabonskou smlouvou

Po hrůzách II. světové války se evropské státy znovu otevřely myšlence integrace jako garance zamezení válečného běsnění. Myšlenky nějaké formy integrace, potažmo federace evropských států či alespoň institucionalizovaná mírová kooperace nebyly nijak nové³ a bezpochyby je možné ji v evropské historii vystopovat hluboko do minulosti, avšak teprve po II. světové válce dokázali představitelé evropských států původní ideje přetvořit do funkčního institucionálního rámce, který se postupně vyvinul do Evropské unie, jak ji známe v současnosti.

Ačkoli se dnes může jevit, že evropská integrace klade důraz především na ekonomickou stránku, motivací pro vznik první nadnárodní evropské organizace, Evropského společenství uhlí a oceli, byla jednoznačně snaha zabránit opakování francouzsko-německého konfliktu, který byl pokládán za jednu z příčin obou světových válek.

Po 2. světové válce bylo snahou francouzské politiky vedené Charlesem de Gaullem pokud možno zničit německý vojenský potenciál.⁴ Francie také započala připravovat připojení Sárska, které vojensky okupovala.⁵

³ Například lze uvést návrh českého krále Jiřího z Poděbrad z roku 1464 na sjednocení tehdejších evropských států, který byl učiněn pod vlivem tehdejšího turecké hrozby pro státy střední a jižní Evropy. Společným pojítkem této unie mělo být společné křesťanské vyznání. Po vyhlášení nezávislosti Spojených států amerických se myšlenkou na evropské sjednocení, na Spojené státy evropské, zabývali mnohé významné politické osobnosti jako například markíz Lafayette či Tadeusz Kościuszko. Dále se rozvíjela po celé 19. století.

Po I. světové válce lze zmínit například aktivitu rakouského šlechtice Richarda Mikuláše hraběte Coudenhove-Kalergi, který byl rovněž československým občanem, který založil hnutí za sjednocení Evropy nazvané Panevropská unie. Členem tohoto hnutí byl i Aristide Briand, francouzský politik, a několikanásobný předseda vlády Francouzské republiky, který prosazoval myšlenku federalizace Evropy na půdě společnosti národů.

II. světová válka pak vedla k dalšímu posílení snah po formálním sjednocení Evropy. Londýnskou smlouvou byla založena dne 5. 5. 1949 Rada Evropy, která pak měla zásadním vliv na následné formování ESUO.

⁴ Toho mělo být dosaženo posunem francouzských hranic více na východ, čímž by došlo k zabránění německých průmyslových oblastí Porýní a Porúří a rovněž významných nalezišť uhlí, či jakýmkoliv jiným způsobem, který by dostal tyto oblasti pod francouzskou či alespoň mezinárodní kontrolu. Jednalo se o součást tzv. Monnetova plánu, pětiletého ekonomického plánu navrženého francouzským diplomatem a ekonomem Jeanem Monnetem na ekonomickou obnovu válkou zničené Francie. Cílem bylo učinit z Francie ekonomickou velmoc, a to především na úkor poraženého Německa. Jelikož Francie byla po II. světové válce závislá na dovozu uhlí z Porúří a Sárska, byla kontrola těchto německých regionů klíčová.

⁵ Dne 16. února 1946 bylo Sársko vyňato z rámce spojenecké okupační správy Německa a dne 17. prosince 1947 vznikl stát nominálně nezávislý stát Sársko, který byl však pod kontrolou Francie. Ve všeobecných volbách v

Rychlé ochlazování vztahů mezi Sovětským svazem a západními spojenci však vedlo Spojené státy americké k zásadnímu přehodnocení politiky vůči Německu. Německo již nemělo být přetvořeno v agrární stát, ale naopak ve významného spojence proti vzrůstající hrozbě Sovětského svazu. Francie tak postupem času ve svém tvrdém přístupu zůstávala čím dál více osamocená, ale přesto se jí podařilo prosadit jako podmínku vzniku Německé spolkové republiky tzv. Porúrskou dohodu, kterou byla oblast Porúří vyňata z kontroly budoucí německé spolkové vlády a svěřena Mezinárodní autoritě pro Porúří (International Authority for the Ruhr).⁶ Ačkoliv oblast byla v rámci Německa poměrně malá, vzhledem k jejímu ekonomickému významu, tato instituce kontrolovala téměř celou ekonomiku západního Německa. Dne 23. 5. 1949 vznikla Německá spolková republika.

Francouzský postoj vůči Německu se změnil s nástupem Roberta Schumana,⁷ nejprve do funkce ministerského předsedy a poté ministra zahraničí.

Dne 9. 5. 1950 v Quai d'Orsay přednesl svou slavnou deklaraci navrhuující vytvoření francouzko-německé nadnárodní organizace, která by kontrolovala veškerou produkci uhlí a oceli a byla otevřená ostatním evropským státům.⁸ Společenství uhlí a oceli mělo být jen prvním krokem, plán však byl mnohem ambicióznější, když otevřeně hovořil o evropské federaci. Dne 18. 4. 1951 byla v Paříži podepsána smlouva mezi Francií, Německou spolkovou republikou (dále jen „Německo“), Itálií, Belgií, Holandskem a Lucemburskem, kterou bylo založeno Evropské společenství uhlí a oceli (dále též „ESUO“). V účinnost Pařížská smlouva vstoupila dne 23. 7. 1952.⁹ ESUO

prosinci 1952 však uspěli strany odmítající připojení k Francii. V rámci pařížské dohody, kterou byla obnovena plná suverenita Německé spolkové republiky, Francie navrhla europeizaci Sársky, které by tak přešlo pod kontrolu Západoevropské unie. Tento návrh byl obyvateli Sársky v referendu konaném dne 23. 10. 1955 odmítnut. Na základě Sárské smlouvy uzavřené dne 27. 10. 1956 bylo Sársku dovoleno připojit se k Německé spolkové republice.

⁶ Mezinárodní autorita pro Porúří (International authority for Ruhr) byla mezinárodní organizace, založená Londýnskou smlouvou dne 28. dubna 1949. Rozhodovací pravomoc byla vykonávána radou, ve které měli zastoupení Francie, Spojené království, Spojené státy americké, Belgie, Holandsko a Německo, přičemž Francie, Spojené království, Spojené státy americké a Německo měli po třech hlasech v radě a ostatní státy po jednom. Nutno však podotknout, že až do Petersberské dohody uzavřené dne 22. 11. 1949 německé hlasovací právo bylo vykonáváno Spojenci, jako okupační mocností. V důsledku této dohody tyto hlasovací práva byly podstoupeny západnímu Německu. Tato instituce posloužila i jako určitý vzor pro budoucí ESUO.

⁷ Robert Schuman, 29. 6. 1886 – 4. 9. 1963, byl francouzský politik. V průběhu politické kariéry dvakrát zastával funkci ministerského předsedy. V letech 1958-1960 byl prvním předsedou Parlamentního shromáždění EHS. Byl jedním z hlavních propagátorů nadstátní formy spolupráce v Evropě a je pokládán za jednoho ze zakladatelů.

⁸ Schumanova deklarace ze dne 9. 5. 1950. Dostupné z: http://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_en [vid. 2017-02-05].

⁹ Na rozdíl od budoucích smluv o evropských společenstvích, které byly uzavřeny na dobu neurčitou, Pařížská smlouva měla omezenou dobu trvání na 50 let. Tato doba byla také dodržena a ESUO dne 23. 7. 2002 zaniklo.

záhy převzalo roli Mezinárodní autority pro Porúří a došlo ke zmírnění omezení, které byly uvaleny na německou průmyslovou produkci. Orgány ESUO tvořily Vysoký úřad (předchůdce dnešní Komise), dále pak Rada ministrů,¹⁰ Parlamentní shromáždění (dále rovněž též „Shromáždění“) a Evropský soudní dvůr (dále též „ESD“).¹¹

ESUO mělo být pouze prvním krokem k vytvoření budoucí evropské federace. V rámci dalších kroků bylo navrženo zformovat mezi státy ESUO Evropské obranné společenství a Evropské politické společenství. V případě Evropského obranného společenství byla dne 27. 5. 1952 zakládající smlouva i podepsána. Nakonec tato smlouva nebyla ratifikována francouzským parlamentem. S ohledem na selhání Evropského obranného společenství, další jednání o evropském politickém společenství nepokračovala.

Tento neúspěch v integračním procesu vedl ke konferenci ministrů zahraničí členských států ESUO v Messině ve dnech 1. 6. 1955 až 2. 6. 1955,¹² která dala impuls ke změně směřování evropské integrace. Byl dohodnut plán užší ekonomické spolupráce, který byl rozpracován komisí vedenou Paul-Henrim Spaakem. Její závěry vedly k návrhu smluv budoucího Evropského hospodářského společenství a Evropského společenství pro atomovou energii. K podpisu smluv, které vedly k založení Evropského hospodářského společenství (dále též „EHS“) a Evropského společenství pro atomovou energii (dále též „ESAE“) došlo dne 25. 3. 1957 v Římě.

Cílem ESAE bylo vytvoření specializovaného trhu pro jadernou energii. S ohledem na velice specifické sektorové zaměření této smlouvy má tato organizace v evropské integraci okrajovou roli.

Pro další rozvoj evropské integrace byla klíčová především smlouva zakládající EHS. Cílem byla ekonomická integrace, vytvoření celní unie a společného trhu. Druhým cílem bylo pomoci vytvoření sjednocené Evropy. Budoucí společný trh byl

¹⁰ Rada ministrů, dnes Rada Evropské unie, je v textu dále označována jen jako Rada

¹¹ Evropský soudní dvůr byl následně Lisabonskou smlouvou přejmenován a na Soudní dvůr Evropské unie. Jelikož se jedná o totožný orgán ponechám v celém textu nadále zkratku „ESD“.

¹² Z této konference vznikla známa Messinská deklarace ze dne 3. 7. 1955.

Dostupné z: http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/296_The%20Messina%20Declaration%201955.pdf [vid. 2017-02-28].

založen na svobodě pohybu zboží, kapitálu, služeb a osob. Vytvoření celní unie bylo nutností, bez níž by fungování společného trhu bylo jen obtížně představitelné.

Všechna tři evropská společenství měla vlastní komisi, resp. Vysoký úřad a Radu, přičemž dle původních smluv byly některé instituce sdílené. Tzv. slučovací smlouvou uzavřenou dne 8. 4. 1965 byla vytvořena Rada evropských společenství a Komise evropských společenství, které plnily svou úlohu pro všechna společenství. Tato smlouva pak vstoupila v účinnost dne 1. 7. 1967.

Ačkoli všechna evropská společenství byla vytvořena jako otevřená případným zájemcům o členství. K prvnímu rozšíření došlo až po odchodu Charlese de Gaulla z úřadu francouzského prezidenta.¹³

Jelikož hlavního cíle EHS, vytvoření společného trhu, se stále nedařilo dosáhnout, přistoupili představitelé členských států k první rozsáhlé revizi smluv.

Dne 17. 2. 1986 byl v Lucemburku uzavřen Evropský jednotný akt, první novelizační smlouva tří zakládajících smluv. Jeho cílem bylo vytvoření jednotného trhu do roku 1992. S tímto účelem byly přijaty reformy, které měly přispět k urychlení legislativního procesu. Jednalo se především o rozšíření oblastí spadajících pod většinové hlasování v Radě.

S postupující integrací v ekonomické sféře se představitelé členských států vrátili ke snaze o vytvoření politického integračního uskupení. Určité rysy budoucí politické spolupráce lze vysledovat již v Jednotném evropském aktu. Politická spolupráce však zůstávala mimo rámec EHS. Tomu zůstalo i nadále, byla ale vytvořena nová mezinárodní organizace, jež zastřešila i tři původní evropská společenství. Touto organizací byla Evropská unie (dále též „EU“), která byla založena smlouvou o Evropské unii, uzavřenou v Maastrichtu dne 7. 2. 1992 (dále též „Maastrichtská smlouva“, „smlouva o EU“ a „SEU“). V účinnost tato smlouva vstoupila dne 1. 11. 1993.¹⁴ Maastrichtská smlouva dala vzniknout dvěma novým oblastem spolupráce.

¹³ Dne 22. 1. 1972 byla podepsána přístupová smlouva se Spojeným královstvím, Irskem, Norskem a Dánskem o připojení k Evropským společenstvím, která vstoupila v účinnost dne 1. 1. 1973. Jelikož však v Norsku bylo členství odmítnuto v referendu, z jeho připojení sešlo. K 1. 1. 1981 přistoupilo Řecko, k 1. 1. 1986 Portugalsko a Španělsko a v roce 1995 došlo k rozšíření o Švédsko, Finsko a Rakousko. Dne 1. 5. 2004 byla EU rozšířena o 10 nových států a to, ČR, Slovensko, Estonsko, Lotyšsko a Litvu, Polsko, Slovinsko, Kypr, Maltu a Maďarsko. Bulharsko a Rumunsko přistoupili k 1. 1. 2007 a sedmým rozšířením, zatím posledním, se k EU připojilo Chorvatsko k 1. 7. 2013.

¹⁴ Ratifikace Maastrichtské smlouvy se neobešla bez komplikací. V Dánsku voliči v referendu konaném dne 2. 6. 1992, těsnou většinou 50,7 % hlasů při účasti 83,1 % oprávněných voličů odmítli dát souhlas s ratifikací. Tato situace

První oblastí byla společná zahraniční a bezpečnostní politika (dále též jen „SZBP“) a druhou policejní a soudní spolupráce. Tyto dvě oblasti konstituovaly tzv. 2. a 3. pilíř EU, kdy prvním pilířem byla dosavadní Evropská společenství, přičemž EHS bylo přejmenováno na Evropské společenství (dále jen „ES“).¹⁵ Nové oblasti tak nespádaly do režimu komunitárního práva, ale měly svůj vlastní právní režim, který měl charakter mezistátní spolupráce a nikoli nadstátní.

Tato smlouva rovněž formalizovala nový cíl v evropské integraci, vytvoření měnové unie a stanovila kritéria, které jednotlivé členské státy musely splnit pro přijetí budoucí jednotné měny.

Maastrichtská smlouva představovala zásadní posun v dosavadní evropské integraci, vzniku politické unie. Na druhou stranu nová pilířová struktura vedla k výraznému zkomplikování evropského práva.

Nová novelizační smlouva byla uzavřena již 2. 10. 1997 v Amsterdamu, přičemž v účinnost tzv. Amsterodamská smlouva vstoupila 1. 5. 1999. Novelizovala původní tři smlouvy o evropských společenstvích a dále pak smlouvu o Evropské unii. Jednou ze zásadních změn bylo, že část třetího pilíře se stala součástí komunitárního práva, tedy pilíře prvního a zbývající část třetího pilíře byla přepracována.¹⁶ Výrazně upravena byla i SZBP. Jedním z hlavních cílů, který však Amsterodamská smlouva řešila pouze částečně, byla úprava hlasování v Radě. Opětovně byly rozšířeny pravomoci¹⁷ Evropského parlamentu, Schengenská smlouva byla začleněna do práva EU. Technickou změnou, nikoliv však bezvýznamnou, bylo zpřehlednění

byla předmětem jednání Evropské rady v Edinburghu ve dnech 11. 12. 1992 – 12. 12. 1992 (závěr předsednictví Evropské rady SN 456/1/92 REV 1), kdy bylo přijato tzv. Edinburské rozhodnutí (SN 456/92), které mělo charakter závazné mezinárodní smlouvy a kterým byly Dánsku přislíbeny výjimky z Maastrichtské smlouvy z oblastí občanství unie, měnové unie, justiční a policejní spolupráce a obrané politiky. Tyto výjimky poté měli být následně formou protokolu přičleněny k Maastrichtské smlouvě, při její následné novelizaci. Nebylo tak nutné opakovat ratifikaci ve státech, které již Maastrichtskou smlouvu ratifikovaly. Následně v druhém referendu konaném dne 13. 5. 1993 byla ratifikace schválena. Dne 9. 6. 1993 poté byla oficiálně králem ratifikována.

¹⁵ V textu nadále rozlišuju dle data události, zdali se jednalo o EHS či již o ES. V případě, že je pojednáváno obecně o období jak před změnou názvu, tak po ní, používám název pozdější.

¹⁶ Blíže k těmto změnám viz kapitola 3.2.10.

¹⁷ Termín pravomoc nemá v současné české právní teorii zcela vyjasněný význam. Obecně se pravomocí rozumí možnost legálně měnit právní vztahy (své či dalších osob). Pojem působnost pak vymezuje oblast a rozsah tohoto oprávnění. Termín kompetence bývá někdy označován jako synonymum pro působnost, jindy zase pro pravomoc. Reálně se i v právní praxi tyto termíny tři nepoužívají vyhraněně a zaměňují se a hranice mezi nimi je obtížně určitelná hranice. V textu je dále pojem pravomoci a kompetence používán jako synonymum, pojem působnosti ve smyslu vymezení obsahové oblasti a rozsahu působení instituce či normy. Podrobně k pojetí termínu pravomoc viz ZBÍRAL, Robert, 2011. Obsah pojmu „pravomoc“ v článku 10a Ústavy ČR. *Jurisprudence*. 20(2), 3–12.

konsolidovaného znění smluv odstraněním již zastaralých článků a přečíslováním těch dosavadních.

Ačkoliv Amsterodamská smlouva přinesla výrazné změny, neproběhly očekávané institucionální reformy. Tyto úkoly měla vyřešit až další mezivládní konference zahájená dne 14. 2. 2000. Po jedenácti měsících vyjednávání byl 11. 12. 2000 schválen text smlouvy, dne 26. 2. 2001 v Nice byla oficiálně podepsána představiteli členských států a v účinnost tato nová smlouva vstoupila dne 1. 2. 2003. Jejím cílem byly nutné institucionální reformy spojené s očekávaným rozsáhlým rozšířením o 10 nových členských států. Tato smlouva upravovala vážené hlasování v Radě a rozšiřovala počet oblastí spadající pod většinové hlasování. Upraveno bylo i složení Komise, soudní systém EU, posíleny pravomoci Evropského parlamentu, přičemž byl i upraven počet poslanců za jednotlivé členské státy. Institucionální reformy měly však především technický charakter, aby bylo možné plánované rozšíření a k zásadní institucionální reformě nedošlo. Bez těchto změn by rozšíření na 25, respektive 27 členských států, nebylo možné.

1.2. Smlouva o Ústavě pro Evropu a cesta k Lisabonské smlouvě

1.2.1. Reformní proces po Smlouvě z Nice

Jelikož Smlouva z Nice nenaplnila očekávání do ní vkládaná, byla v závěru mezivládní konference přijata v prosinci 2000 Niceská deklarace o budoucnosti Evropské unie, připojená k této smlouvě pod číslem 23. Deklarace konkretizovala čtyři klíčové otázky, jež měly být zodpovězeny v rámci předpokládané debaty. Těmito otázkami bylo, jak stanovit a kontrolovat rozdělení kompetencí mezi EU a členskými státy, které by reflektovalo princip subsidiarity, jakou právní povahu bude mít Listina základních práv Evropské unie, jak zjednodušit smluvní vztahy při zachování jejich obsahu a jak dále upravit roli národních parlamentů.¹⁸

Na základě návrhu Belgie pak Evropská rada přijala na zasedání ve dnech 14. 12. a 15. 12. 2002 v Laekenu tzv. Laekenskou deklaraci o budoucnosti Evropské unie, kterou bylo rozhodnuto o vytvoření Konventu o budoucnosti Evropy (dále jen „Konvent“), jehož úkolem měla být příprava reformy EU ve smyslu témat uvedených v deklaraci.¹⁹ Těmito tématy bylo lepší rozdělení a definování kompetencí EU, zjednodušení právních nástrojů EU, demokratizace EU, transparentnost a efektivita EU, směřování k ústavě pro evropské občany.²⁰ Tato forma měla zajistit větší otevřenost než tradiční sjednávání na mezivládních konferencích, které je zcela v rukou zástupců vlád členských států.²¹ Konvent byl složen ze zástupců vlád a parlamentů členských států (1 zástupce za vládu a 2 za parlament), dvou zástupců Komise a 16 členů Evropského parlamentu. Tehdy se zúčastnily i kandidátské země včetně zástupců Rumunska, Bulharska a Turecka, které byly zastoupeny stejným způsobem jako členské státy,

¹⁸ Deklarace o budoucnosti Evropské unie. Dostupné z: http://www.cvce.eu/content/publication/2005/1/11/3ada83cf-5d6f-4c53-ab491f229554c6d2/publishable_en.pdf [vid. 2017-02-28].

¹⁹ Závěr předsednictví Evropské rady, ze dne 14. 12. a 15. 12. 2002, SN 300/1/01 REV 1; Laekenská deklarace byla součástí tohoto závěru.

²⁰ Touto formou byla již sjednávána Listina základních práv Evropské unie v letech 1999–2000. Blíže k tomuto k prvnímu konventu viz kapitola 3.2.9.

²¹ Piris 2010, s. 14.

nemohly se však účastnit hlasování.²² Předsedou konventu byl bývalý francouzský prezident Valéry Giscard d'Estaing. Většina členů konventu, který čítal 220 osob, tak byli voleni členové parlamentů členských států a jen čtvrtinu tvořili zástupci vlád. Jelikož však uspořádání mezivládní konference vyžadovala tehdejší právní úprava, úkolem Konventu bylo přijít s návrhem dokumentu, který bude sloužit jako základní podklad pro její konání.²³ Mandát Konventu byl poměrně volně pojatý. Měl zvážit klíčová témata plynoucí z budoucího vývoje EU a pokusit se přijít s možnými řešeními a navrhnout konečný dokument, který by měl rovněž obsahovat různé názory a doporučení. Uvedený dokument měl být výchozím bodem pro mezivládní konferenci.²⁴

Konvent sestával z 11 pracovních skupin a tří diskuzních kruhů, které se zabíraly jednotlivými oblastmi. Veškeré jednání Konventu bylo veřejné, rovněž tak veškeré dokumenty, a to s výjimkou předsednictva, jež bylo tvořeno 12 členy doplněnými zástupci členských států, a které naopak jednalo neveřejně. Nutno poznamenat, že předsednictvo si pro sebe vyhradilo práci na institucionálních reformách, tedy hlavního tématu celé reformní snahy, což příliš nekonvenovalo se snahou o větší transparentnost.²⁵

Konvent začal svou práci v únoru 2002, první návrhy reformní smlouvy, která byla již v té době na návrh Giscarda d'Estainga z října 2002 nazývaná „konstituční“,²⁶ se objevily v únoru 2003.²⁷ Téměř kompletní návrh byl prezentován dne 20. 6. 2003 představitelům členských států na konferenci v Řecku v Salonice (Thessaloniki).²⁸ Dne 10. 7. 2003 byl již kompletní návrh schválen Konventem a 18. 7. 2003 postoupen Evropské radě.²⁹

²² Viz závěr předsednictví Evropské rady ze dne 14. 12. a 15. 12. 2002, SN 300/1/01 REV 1, část III. s. 6-9.

²³ Bližší informace ke složení, činnosti a výsledcích konventu lze nalézt na <http://european-convention.europa.eu>

²⁴ „*The Convention will consider the various issues. It will draw up a final document which may comprise either different options, indicating the degree of support which they received, or recommendations if consensus is achieved. Together with the outcome of national debates on the future of the Union, the final document will provide a starting point for discussions in the Intergovernmental Conference, which will take the ultimate decisions.*“ Závěr předsednictví Evropské rady ze dne 14. 12. a 15. 12. 2002, SN 300/1/01 REV 1, část III.

²⁵ BERMAN, Paul, 2012. From Laeken to Lisbon: The Origins and Negotiation of the Lisbon Treaty. In: Andrea BIONDI, Piet EECKHOUT a Stefanie RIPLEY, ed. *EU law after Lisbon*. Oxford [England]; New York: Oxford University Press, s. 13.

²⁶ Piris 2010, s. 16.

²⁷ Tamtéž.

²⁸ Závěr předsednictví Evropské rady ze dne 19. 7. a 20. 7. 2003, 11638/03.

²⁹ Viz zpráva předsednictví Konventu pro předsednictví Evropské rady CONV 851/03, ze dne 18. 7. 2003.

Veškeré přístupné dokumenty Konventu jsou k dispozici na internetové adrese <http://european-convention.europa.eu>.

Italské předsednictví na schůzi hlav států a předsedů vlád v Římě dne 4. 10. 2003 zahájilo oficiálně mezivládní konferenci, jež měla tento návrh projednat.³⁰ Jednání neprobíhala veřejně, ale veškeré dokumenty, které zde vznikly, byly publikovány na internetu.³¹

Mezivládní konference dosáhla dohody na konečném znění textu 18. 6. 2004 a k slavnostnímu podpisu Smlouvy o ústavě pro Evropu došlo 29. 10. 2004 v Římě.

1.2.2. Obsah ústavní smlouvy

Ústavní smlouva nešla cestou novelizace dosavadních smluv, ale jejich rekonstrukce³² do jediného dokumentu, který je nahrazoval,³³ a to s výjimkou Smlouvy o ESAE.

Tato změna neměla pouze technický charakter, jak by se mohlo zdát, ale měla výrazný dopad na ratifikační proces v některých členských státech, jelikož v důsledku derogace původních smluv, ke které mělo dojít, a jejich nahrazení, byla Ústavní smlouva vnímána nikoli jako novelizační smlouva, ale smlouva zakládací. Tedy z tohoto pohledu bylo opětovně ratifikováno celé primární právo, tj. i ty části, které se fakticky neměnily.

Ústavní smlouva nezůstala pouze u této nejviditelnější změny, ale rovněž mělo dojít ke sloučení ES a EU, přičemž tato nová EU měla nabýt formálně právní subjektivitu, přičemž by převzala veškeré závazky těchto dvou původních organizací.³⁴ Výše popsaná pilířová struktura měla být zrušena. Těmito změnami mělo dojít k vytvoření jednotného právního řádu a rovněž i k snížení počtu možných druhů aktů unie a jejich přejmenování. Došlo by tak bezpochyby k naplnění jednoho hlavních cílů, a sice zjednodušení komplikovaného a nepřehledného systému evropského práva.³⁵

³⁰ Mezivládní konference se scházela pouze úrovni předsedů vlád a hlav států, kteří se sešli pětkrát, a na úrovni ministrů zahraničních věcí, kteří se sešli devětkrát. Piris 2010, s. 19.

³¹ Dokumenty je možné vyhledat na internetové stránce Evropské rady: <http://www.consilium.europa.eu/en/document-s-publications/intergovernmental-conferences/2004/>.

³² V roce 2004 bylo primární právo založeno na 17 smlouvách či aktech. Samotné smlouvy zakládající jednotlivá společenství byly novelizovány 15. Piris 2010, s. 19.

³³ čl. IV-437 Ústavní smlouvy.

³⁴ čl. IV-438 Ústavní smlouvy.

³⁵ Pro orientační srovnání je možné uvést, že za právního stavu dle Smlouvy z Nice, kdy se evropské právo rozkládalo na přibližně 2800 stránkách, by došlo k redukci na přibližně 560 stran. Samotná Ústavní smlouva měla 200 stran, s protokoly 400. Piris 2010, s. 21.

Formální struktura Ústavní smlouvy byla následující. První část obsahovala 60 článků a upravovala základní prvky EU, tj. hodnoty a cíle, občanská práva, pravomoci, instituce právní nástroje, finance a členství. Druhá část představovala převzatou chartu základních práv a svobod. Třetí část byla rozdělena do 322 článků a obsahovala podrobnou úpravu jednotlivých vnitřních a vnějších politik EU. Většina těchto ustanovení byla převzata z tehdy účinné Smlouvy o ES a ze smlouvy o EU. Čtvrtá část obsahovala závěrečná ustanovení.

Výrazným prvkem Ústavní smlouvy bylo rovněž použití pojmu „ústava“ a dále použití pojmů jako „zákon“ a „ministr zahraničních věcí“. Výrazný symbolický význam mělo i zahrnutí úpravy symbolů EU, vlajky a hymny, přímo do textu smlouvy. Smlouva rovněž přímo upravila přednost evropského práva před právem členských států.

Pojem ústavy je povětšinou chápán v jejím ústavněprávním významu. Ústava je nazírána jako zakládající dokument státu a ústřední norma, ze které právní řád státu odvozuje svou existenci.

Je zcela jistě možné užit tento pojem i v širším významu, tedy ve vztahu k ústřednímu dokumentu zakládajícího nějaký právní řád, tedy i ve vztahu k mezinárodní smlouvě.³⁶ V tomto ohledu samotné jeho užití ve vztahu k EU nelze pokládat za zcela neopodstatněné, jelikož touto smlouvou mělo dojít k ustanovení EU a založení (opětovného) evropského právního řádu, přičemž v tomto smyslu je zcela nepochybné, že ústavní charakter měly i původní smlouvy, kterými byly založeny původní evropská společenství a EU. Dokonce je možné ho užit v jeho nejširším významu jako jakékoliv ustavující listiny.³⁷ Jelikož však nedošlo pouze ke změně názvu zakládající smlouvy a přidání pojmu ústava, ale rovněž další terminologické změny vyvolávaly jednoznačně asociace se státem, lze pochybovat, že účel této změny byl pouze „nevinnou“ změnou v pojmu a spíše jej lze pokládat za pokus o symbolické posílení státoprávních prvků v právním řádu EU.

³⁶ Pojmu ústava pro základní ustavující dokument používá např. Mezinárodní organizace práce.

³⁷ Takto také hájil tento pojem například Ministr zahraničních věcí Spojeného království Jack Straw, když srovnával užití tohoto pojmu s používáním ve skotských golfových klubech: „*Golf clubs all across Scotland have constitutions. The point about having a constitution is that it's a clearly understood word describing the basic rules for the operation of an institution, whether it's a golf club, a political party or in this case a European Union.*“ STAFF a AGENCIES, 2002. Straw calls for EU constitution. *The Guardian* [online]. 27. 8. [vid. 2017-01-12]. ISSN 0261-3077. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/world/2002/aug/27/eu.politics>.

Je pravdou, že po stránce konkrétních oblastí, ve kterých EU byla oprávněna k vydávání právních aktů, k nějaké zásadní změně, či jejich rozšíření dojít nemělo. Dle některých názorů tak nedocházelo k rozšíření pravomocí EU.³⁸ V mnoha případech však byl změněn způsob hlasování v Radě od jednomyslnosti k hlasování kvalifikovanou většinou, takže tato otázka, zda k přenosu dalších pravomocí došlo či nikoli, zdaleka nebyla jednoznačná.

Ústavní smlouva sice zůstávala smlouvou mezinárodní, čímž bylo dokládáno, že EU se po vstupu v účinnost nestane státem, ale zůstane mezinárodní organizací.³⁹ Zdali však po její ratifikaci by se její status nezměnil a participující státy by zůstaly suverénními státy a EU pouhou mezinárodní organizací, vyvolávalo pochybnosti. EU sama o sobě neměla disponovat možností určovat si své kompetence (tzv. „kompetenz – kompetenz“).⁴⁰ Tato otázka však byla diskutabilní již ve vztahu k ES a s některými podstatnými změnami v primárním právu, které měla Ústavní smlouva přinést, např. výslovného zakotvení přednosti evropského práva, o to palčivější.

Nadto jednou z hlavních změn byla „komunitarizace“ třetího pilíře. EU by tak byly členskými státy svěřeny velmi citlivé pravomoci v oblasti trestního práva, když zajišťování bezpečnosti bylo dlouhodobě vnímáno jako výhradní pravomoc suverénních států.

Po stránce obsahu smlouva přicházela s tolik očekávanou reformou fungování hlavních evropských institucí, tedy Evropské rady, Komise, Rady ministrů a Evropského parlamentu. Mělo dojít k vytvoření funkce prezidenta Evropské rady, a tedy opuštění dosavadního principu rotujícího předsednictví v této instituci. Plánováno bylo také opuštění váženého hlasování, které bylo nahrazeno dvojitou většinou. Fungování Komise mělo zůstat principiálně beze změny, ale došlo by ke snížení počtu komisařů na 18. Jak již bylo zmíněno, smlouva rovněž kodifikovala princip přednosti evropského práva a opět došlo k rozšíření oblastí spadajících pod většinové hlasování a participace parlamentu na legislativním procesu.

Pro nabytí účinnosti ústavní smlouvy musela proběhnout ratifikace ve všech členských státech dle jejich ústavních předpisů. Z 25 členských států 16 Ústavní

³⁸ Viz Piris 2010, s. 21

³⁹ Tamtéž.

⁴⁰ Tamtéž. Blíže k tomuto pojmu viz kapitola 2.3.

smlouvu ratifikovalo, z toho u 14 byla ratifikace schválena parlamentem.⁴¹ Pro další osud Ústavní smlouvy však byla klíčová referenda ve Francii, a Holandsku konaná dne 29. 5. 2005 resp. 2. 6. 2005, ve kterých občané těchto dvou zemí ratifikaci odmítli.

1.2.3. Cesta k Lisabonské smlouvě

Výsledek ratifikace ve dvou zakládajících členských státech se hned stal tématem zasedání Evropské rady ve dnech 16. 7. 2005 - 17. 7. 2005, která jednomyslně přijala deklaraci k ratifikaci Smlouvy o Ústavě pro Evropu,⁴² ve které informovala o nutnosti nastalou situaci náležitě reflektovat, přičemž k danému tématu se opět měla vrátit v první polovině roku 2006.

V průběhu tohoto tzv. období reflexe však k ničemu nedošlo, a tak Evropská rada v červenci roku 2006 toto období prodloužila. Přece jen však došlo k určitému posunu, jelikož na základě závěru Evropské rady mělo následující předsednictví předložit zprávu v první polovině následujícího roku. Tato zpráva měla být založena na rozsáhlých na rozsáhlých konzultacích s členskými státy, která by měla obsahovat zhodnocení stavu ohledně Ústavní smlouvy a její budoucnosti. Tato zpráva poté měla být přezkoumána Evropskou radou, přičemž výsledek měl sloužit jako základ pro další rozhodování o reformním procesu. Nezbytné kroky měly být učiněny nejpozději v polovině roku 2008. Každé následující předsednictví neslo odpovědnost za pokračování v tomto procesu. Evropská rada rovněž požádala o přijetí politické deklarace vedoucích představitelů EU, jímž měly být stanoveny evropské hodnoty a cíle a společný závazek k jejich plnění.⁴³

V období od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2007 předsedalo EU Německo, před kterým tak stál úkol pokusit se tyto závazky naplnit. S ohledem na volby do Evropského parlamentu v červenci 2009 a s tím spojené nové složení Komise a rovněž s ohledem na plánovaný střednědobý finanční výhled bylo žádoucí, aby nová reformní smlouva

⁴¹ Parlamentní cestou Ústavní smlouvu ratifikovala Litva, Maďarsko, Slovinsko, Itálie, Řecko, Slovensko, Rakousko, Německo, Lotyšsko, Kypr, Malta, Belgie, Estonsko, Finsko. Ve Španělsku a Lucembursku byla ratifikace schválena v referendu.

⁴² Prohlášení hlav států a předsedů vlád členských států Evropské unie k ratifikaci Smlouvy o Ústavě pro Evropu ze zasedání Evropské Rady ze dne 18. 6. 2005, SN 117/05.

⁴³ čl. 47–49 závěru předsednictví Evropské rady ze dne 15. 6.–16. 6. 2006, 10633/1/06.

vstoupila v účinnost nejpozději k 1. 1. 2009.⁴⁴ Vzhledem k této skutečnosti bylo snahou německého předsednictví vytvořit již konkrétní mandát pro mezivládní konferenci.⁴⁵

Německá kancléřka Angela Merkelová zahájila od počátku německého předsednictví intenzivní vyjednávání o podobě a obsahu nové reformní smlouvy. Jednání probíhala formou dvoustranných jednání mezi Angelou Merkelovou a jednotlivými vedoucími představiteli členských států. Rovněž se v Berlíně uskutečnilo dvojí zasedání ministrů vnitra členských zemí.

Prvním úspěchem bylo vydání společné Berlínské deklarace ze dne 25. 3. 2007, ve které se členské státy zavázaly „*postavit do voleb do Evropského parlamentu v roce 2009 Evropskou unii na obnoveném společném základě.*“⁴⁶

Jednání však nebyla jednoduchá. Na jedné straně stály požadavky států, které Ústavní smlouvu ratifikovaly, a které usilovaly o to, aby z ní bylo zachováno maximum. Na druhé straně zde byly země jako Francie, Nizozemí, ale také Spojené království, Polsko, ČR a Dánsko, ve kterých ratifikace vůbec neproběhla, ale vůči Ústavní smlouvě vznášely výrazné výhrady různého typu. Předně zde byl požadavek, aby novou smlouvu bylo možno prezentovat jako odlišnou od Ústavní smlouvy, a to především z politických důvodů. Ve Francii a Nizozemí voliči ratifikaci Ústavní smlouvy již odmítli a bylo potřeba zdůvodnit, proč o nové smlouvě referendum vypsáno nebude. Ve Spojeném království sice referendum o Ústavní smlouvě neproběhlo, ale bylo veřejně přislíbeno. S požadavkem na formální odlišnost nové reformní smlouvy pak byl úzce spojen požadavek především ze strany Francie, Nizozemí a Spojeného království na odstranění státní terminologie a symboliky z textu smlouvy.⁴⁷

Situace v Dánsku byla odlišná. Dle dánské ústavy o souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy přenášející nové kompetence na EU je možné rozhodnout buď formou referenda, nebo popřípadě speciální pětišestinovou kvalifikovanou většinou dánského parlamentu.⁴⁸ O tom, zda mezinárodní smlouvou dochází k takovému

⁴⁴ Viz Piris 2010, s. 27–28

⁴⁵ Piris 2010, s. 33

⁴⁶ Berlínská deklarace ze dne 25. 3. 2007. Dostupné z: http://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_cs.pdf [vid. 2017-04-01]

⁴⁷ srov. Piris 2010, s. 31–33

⁴⁸ Čl. 20 dánské ústavy představuje období čl. 10a ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Jeho kompletní znění v anglickém překladu (převzaté z neoficiálního překladu rozsudku Dánského nejvyššího soudu č.199/2012, ze dne 20. 2. 2013) je následující: „(1) Powers vested in the authorities of

přenosu, rozhodovalo dánské ministerstvo spravedlnosti. V případě Ústavní smlouvy vyslovilo závěr, že k novému přenosu kompetencí skutečně dochází. Aby se Dánsko vyhnulo nutnosti referenda, bylo nutné, aby k novému přenosu kompetencí, alespoň dle dánské ústavy v rámci nové reformní smlouvy, nedošlo.

S ohledem na tyto požadavky se začala rýsovat možná podoba nové smlouvy. Předně se mělo jednat o klasickou novelizační smlouvu a od derogace původních smluv mělo být upuštěno. Dále mělo dojít k vypuštění veškerých termínů, které by mohly vyvolávat zdání, že nová smlouva vytváří z EU státní útvar. Splnění těchto požadavků bylo ze strany Francie, Nizozemí a Spojeného království základní podmínkou pro obnovu jednání o nové reformní smlouvě.⁴⁹

Po intenzivních jednáních německé předsednictví ve spolupráci s právní službou Rady vytvořilo pracovní dokument, který byl základem pro zasedání Evropské rady v červenci 2007, na kterém byl po intenzivních jednáních mandát pro mezivládní konferenci přijat.

Přijatý mandát ukládal mezivládní konferenci vypracovat reformní smlouvu, která novelizuje stávající smlouvy ve smyslu změn dojednaných na mezivládní konferenci z roku 2004. Ve srovnání s předchozími mandáty pro mezivládní konference se jednalo o velmi detailní dokument, který obsahově pokrýval prakticky veškerý obsah budoucí smlouvy.⁵⁰ Bylo to dáno především tím, že obsah plánovaných změn byl již znám, jelikož ty vycházely z Ústavní smlouvy.

Na úvod bylo v první části stanoveno, že nová smlouva bude novelizovat smlouvy stávající, které zůstanou v platnosti a že se opouští „ústavní“ koncepce (bod 1 mandátu). S tím bylo také spojeno upuštění od termínů jako „zákon“, „ministr zahraničních věcí“ atd., které měly „ústavní“ konotace (bod 2 mandátu). Specifikována byla rovněž forma nové smlouvy, která měla obsahovat dva články. První článek poté obsahoval veškeré změny týkající se smlouvy o EU a druhý pak změny ve Smlouvě o

the Realm under this Constitutional Act may, by statute to a certain specified extent, be delegated to international authorities set up by mutual agreement with other states for the promotion of international rules of law and cooperation.

(2) For the enactment of a Bill dealing with the above, a majority of five-sixths of the members of the Folketing shall be required. If this majority is not obtained, whereas the majority required for the passing of ordinary Bills is obtained, and if the Government maintains it, the Bill shall be submitted to the electorate for approval or rejection in accordance with the rules for referenda laid down in section 42.”

⁴⁹ Piris 2010, s. 31.

⁵⁰ Text mandátu viz dokument Evropské Rady 11218/07, ze dne 26. 6. 2007

ES, která měla být přejmenována na Smlouvu o fungování Evropské unie (bod 2 mandátu).

V části druhé byly uvedeny změny týkající se smlouvy o EU, přičemž nebylo-li uvedeno jinak, zůstala beze změny.

V části třetí byly uvedeny změny týkající se Smlouvy o ES, (bod 17 mandátu). S ohledem na množství změn bylo v této části obecně odkázáno na změny dohodnuté na mezivládní konferenci z roku 2004 (bod 18 mandátu) a poté byla uvedena konkrétní ustanovení, ve kterých se nová reformní smlouva bude od původních odlišovat (bod 19 mandátu). Dále se pak součástí Smlouvy o fungování EU měla stát určitá konkrétní ustanovení z Ústavní smlouvy, a to především z části první, která byla uvedena v druhé příloze, části B mandátu. Mandát rovněž již konkretizoval formální strukturu obou smluv a jejich vzájemný vztah (Bod 2 a 19 písm. a] mandátu).

Mezivládní konference byla zahájena portugalským předsednictvím již 23. 7. 2007. Schůzky probíhaly na úrovni předsedů vlád a hlav států, ministrů zahraničních věcí a oficiálních zástupců vlád. Hlavní náplní mezivládní konference s ohledem na detailní mandát bylo vyjednávání o jediných dvou oblastech, které nebyly mandátem ošetřeny, a to vyjednání výjimek pro Spojené království z práva spojeného se Schengenskou úmluvou a z justiční a policejní spolupráce. Na vrcholném jednání předsedů vlád a hlav států v Lisabonu dne 18. 10. 2007 zbývalo rozhodnout o posledních nevyřešených tématech, o kterých muselo být rozhodnuto na nejvyšší úrovni.⁵¹

Poté již byl text smlouvy mezivládní konferencí všemi představiteli členských států schválen. Lisabonská smlouva byla slavnostně podepsána dne 13. 12. 2007 v Lisabonu a 17. 12. 2007 byla publikovaná v Úředním věstníku Evropské unie.

1.2.4. Ratifikace Lisabonské smlouvy

Jak již bylo uvedeno výše, s ohledem na volby do Evropského parlamentu v červnu 2009 probíhalo sjednávání Lisabonské smlouvy ve značném tempu, ale pro dokončení celého procesu bylo ještě nutné, aby ji veškeré členské státy úspěšně ratifikovaly dle svých vnitrostátních předpisů, což s ohledem na osud Ústavní smlouvy

⁵¹ K podrobnostem o průběhu o činnosti této mezivládní konference viz Piris 2010, s. 39–45.

nemohlo být automaticky očekáváno. Na rozdíl od Ústavní smlouvy, kde schvalování v referendu proběhlo či bylo plánováno u 8 členských států, v případě Lisabonské smlouvy bylo vypsáno referendum pouze v Irsku, ale to hned dvakrát. Avšak i v případě některých států, kde schvalování ratifikace probíhalo parlamentní cestou, se objevily komplikace, které nakonec vedly k tomu, že se nepodařilo dokončit ratifikaci v plánovaném termínu do konce roku 2008.

Asi největší hrozbou pro Lisabonskou smlouvu představovalo irské referendum, jež proběhlo dne 12. 6. 2008 a ve kterém se 53,4 % voličů vyslovilo proti ratifikaci Lisabonské smlouvy. Na nejbližším zasedání Evropské rady dne 18. 6. 2007 uvedl irský ministerský předseda Brian Cowen jako důvody tohoto výsledku především ztrátu irského komisaře, obavy o daňovou suverenitu Irska a irskou neutralitu. Dalšími byly etické důvody, jako sňatky homosexuálů, interrupce a eutanazie. Následné analýzy výsledků referenda potvrdily uvedené důvody. S ohledem na tato zjištění přijala Evropská rada na svém zasedání ve dnech 11. 12. 2008 - 12. 12. 2008 závěr, ve kterém se zavázala, že pokud vstoupí Lisabonská smlouva v účinnost, přijme právní kroky k zajištění, aby každý členský stát měl svého zástupce v komisi a dále vyjádřila souhlas, aby ostatní irské obavy byly vyřešeny ke vzájemné spokojenosti Irska i ostatních členských států za podmínky, že Irsko bude dál usilovat o ratifikaci Lisabonské smlouvy do konce funkčního období Komise.⁵²

Tímto řešením měl být souhrn opatření uvedený v závěru Evropské rady přijatém na zasedání ve dnech 18. 6. 2008 – 19. 6. 2008. Předně bylo znovu uvedeno, že vstoupí-li Lisabonská smlouva v platnost, bude přijato rozhodnutí, aby každý členský stát měl svého komisaře. Dále bylo přijato rozhodnutí hlav států a předsedů vlád 27 členských států (uvedeno v příloze č. 1 závěru), nabývající účinnosti spolu s Lisabonskou smlouvu, ve kterém bylo deklarováno právně závazné ujištění, že Lisabonská smlouva nezasahuje do ústavně zaručených práv na život, ochrany rodiny a práva na vzdělání, nemění rozsah pravomocí EU v oblasti daní ani jí není dotčena tradiční irská politika vojenské neutrality. Toto rozhodnutí bylo právně závazné, avšak na samotný text Lisabonské smlouvy nemělo mít žádný dopad, což bylo pochopitelné, jelikož by bylo nutné opakovat ratifikační proces ve státech, kde již byl ukončen. V

⁵² Viz závěr předsednictví Evropské rady ze dne 19. 7-20. 7. 2008, 11018/1/08

budoucnu však mělo být toto rozhodnutí připojeno ke smlouvám jako plnohodnotný protokol v rámci ratifikace příští přístupové smlouvy. Slavnostní prohlášení o právech pracujících, sociální politice a dalších otázkách reagovalo na požadavek irského ministerského předsedy vyjádřit, že EU přikládá sociálním otázkám důležitou roli. Třetí přílohou bylo prohlášení Irska, že jeho členstvím v EU není dotčena jeho tradiční vojenská neutralita.

Na základě těchto garancí v Irsku dne 2. 10. 2008 proběhlo druhé referendum, ve kterém voliči výraznou většinou 67,13 % hlasů vyslovili souhlas s ratifikací Lisabonské smlouvy. Ta byla dokončena podpisem irské prezidentky Mary McAleese dne 16. 10. 2008.

K zdržení při ratifikaci došlo také v Polsku a Německu. V Polsku parlament vyslovil souhlas s ratifikací již v dubnu 2008, avšak prezident Lech Kaczyński v souvislosti s prvním irským referendem odmítl Lisabonskou smlouvu ihned ratifikovat s tím, že vyčká, jak se situace v Irsku vyvine.⁵³ Poté co byla ratifikace Lisabonské smlouvy v druhém irském referendu schválena, polský prezident Kaczyński ji 10. 10. 2008 ratifikoval. V Německu byl souhlas s ratifikací parlamentem vysloven rovněž již v dubnu 2008, avšak prezident Horst Köhler taktéž odložil ratifikaci, a to až do rozhodnutí Německého ústavního soudu, zdali je Lisabonská smlouva v souladu s německou ústavou. Německý ústavní soud 30. 6. 2009 rozhodl, že Lisabonská smlouva není sama o sobě v rozporu s německou ústavou, avšak musí dojít k úpravě pravomocí německého parlamentu.⁵⁴ Příslušné zákony byly schváleny 8. 9. 2009 a 25. 9. 2009 Horst Köhler Lisabonskou smlouvu ratifikoval.

Problémy s ratifikací nastaly i v ČR, která byla poslední zemí, která Lisabonskou smlouvu ratifikovala a to dne 3. 11. 2009. Důvody, které k tomu vedly, budou podrobněji popsány v kapitole VI. a VII.

⁵³ Obdobně postupoval i prezident ČR Václav Klaus viz kapitola 4.3.

⁵⁴ Rozsudek BVerfG, sp. zn. 2 BvE 2/08, ze dne 30. 6. 2009.

Část II.

2.1. Základní rysy Evropského společenství uhlí a oceli a Evropského hospodářského společenství

Klíčovým faktorem pro posouzení ústavněprávních dopadů změn na ústavní pořádek ČR, které Lisabonská smlouva přinesla do zakládajících smluv EU a ES, je posouzení dopadů přistoupení ČR k EU, především konkrétně ES. Z tohoto pohledu je nutné se předně zabývat tím, jaký byl charakter EU před vstupem Lisabonské smlouvy v účinnost, aby bylo možné posoudit, zda v tomto ohledu došlo k nějakým fundamentálním změnám.

Povaha EU, potažmo jednotlivých společenství je dlouhodobě předmětem úvah odborné právní veřejnosti. Již od vzniku ESUO v roce 1951 se snažila právní věda popsat jeho charakter, jelikož bylo zřejmé, že není běžnou mezinárodní organizací.⁵⁵ Ačkoliv nebylo sporu, že zakládací smlouva je smlouvou mezinárodní, samotné ESUO nebylo možné jednoduše klasifikovat jako mezinárodní organizaci, jelikož obsahovalo prvky, které jsou spojovány spíše s právem národním než právem mezinárodním.

S klasickou mezinárodní organizací, jejíž členy jsou státy, je především spojen režim jednomyslnosti rozhodování, což plyne z teorie svrchovanosti (suverenity) státu, jelikož stát jakožto nositel suverenity nemůže být nucen k přijetí závazku proti své vůli.⁵⁶ Z tohoto pohledu je nutné zkoumat, jakým způsobem se v rámci organizace tvoří závazné právní akty a zabývat se fungováním jednotlivých institucí a dělbou pravomocí mezi nimi. Druhou významnou charakteristikou je, že vydávané právní akty mezinárodní organizace zavazují pouze členský stát a nejsou tedy přímo účinné v právních řádech členských států.

⁵⁵ SCHÜTZE, Robert, 2009. *From Dual to Cooperative Federalism: the Changing Structure of European Law*. Oxford: OUP Oxford, s. 42

⁵⁶ K teorii suverenity blíže kapitola 2.2.

V tomto ohledu představovalo ESUO výrazný posun od klasické mezinárodní organizace, což ostatně byl i cíl zakládajících členských států.⁵⁷

Klíčovou institucí, která disponovala nejdůležitějšími pravomocemi a jež byla smlouvou výslovně pověřena k naplňování cílů smlouvy, byl Vysoký úřad (High authority), později přejmenovaný slučovací smlouvou po vzoru mladších společenství na Komisi, který mohl vydávat závazné právní akty, rozhodnutí a doporučení, za účelem naplnění cílů smlouvy.⁵⁸ Dalšími dvěma institucemi bylo Shromáždění, které bylo složeno z členů zákonodárných sborů členských států a mělo jen kontrolní pravomoci, a Rada složená ze zástupců členských států na ministerské úrovni, která jednomyslně volila 8 z 9 členů Vysokého úřadu a v případech, ve kterých to stanovovala smlouva, spolschvalovala právní akty přijaté Vysokým úřadem, a to buď jednomyslně, popřípadě kvalifikovanou většinou. Hlavním legislativním orgánem tedy byl Vysoký úřad, který měl smluvně zaručenou nezávislost na členských státech a rozhodoval na základě prosté většiny všech členů. Jakýkoliv členský stát tak mohl být v řadě případů přehlasován. Smlouva o ESUO ani nestanovila povinné zastoupení všech členských států ve Vysokém úřadu, pouze zakotvila, že členem mohou být příslušníci členských států a z jednoho státu mohou být maximálně dva členové. Devátý člen byl volen již zvolenými členy Vysokého úřadu. Tyto prvky ještě více zvýrazňovaly jeho nezávislost.

Rovněž rozhodnutí, která Vysoký úřad vydával, byla závazná v celém rozsahu, a tedy byla předpokládána jejich přímá účinnost v členských státech.⁵⁹ Rovněž samotná zakládací smlouva implicitně předpokládala přímý účinek některých svých ustanovení ve vnitrostátním právu.⁶⁰ Explicitně přednost primárního či sekundárního práva vyjádřena nebyla. Zástupci členských států byli zastoupeni v Radě, jejíž pravomoci však byly omezené. Obyvatelstvo ESUO bylo zastoupeno prostřednictvím parlamentních zástupců ve Shromáždění, které se však na tvorbě právních aktů nikterak nepodílelo.

⁵⁷ Mosler 1951-2 citováno dle Schütze 2009, s. 40.

⁵⁸ čl. 8 SESUO.

⁵⁹ čl. 14 druhý odstavec SESUO

⁶⁰ Viz např. čl. 4 a 65 SESUO. Čl. 4 SESUO obsahoval taxativně vymezené zákazy na ochranu společného trhu uhlí a oceli. V případě čl. 4 byla přímá účinnost dovozena i ESD v rozsudku spojené věci C-7/54 a C-9/54, *Groupement des Industries Sidérurgiques Luxembourgeoises v. Vysoký úřad*, ze dne 24. 11. 1955. Čl. 65 SESUO obsahoval zákaz kartelových dohod.

Takovéto uspořádání, kdy ESUO bylo v rámci svých pravomocí, byť v oblasti úzce sektorálně vymezené, prostřednictvím Vysokého úřadu značně autonomní na vůli členských států, a některé jeho právní akty, jak posléze potvrdil ve své rozhodovací činnosti ESD, byly přímo účinné v členských státech, bylo pro klasické pojetí mezinárodní organizace zcela netypické. Samotná Pařížská smlouva tento specifický prvek označovala přídavným jménem „nadmárodní“ (angl. supranational), když takto charakterizovala povahu Vysokého úřadu, jakožto orgánu nezávislého na členských státech. Tento nadnárodní prvek tak charakterizoval, jak institucionální strukturu tohoto společenství, tak i některé jeho právní akty.⁶¹

Pod vlivem selhání takto velmi ambiciózně koncipované integrace v podobě odmítnutí Evropského obranného společenství ve Francii, byla v rámci Smlouvy o EHS institucionální struktura nového společenství výrazně změněna. Smlouva sice převzala model tří základních institucí (název „Vysoký úřad“ byl změněn na „Komisi“), dělbá pravomocí mezi nimi však prošla řadou změn. Komise si sice zachovala svou nezávislost na členských státech, přišla však formálně o svou normotvornou pravomoc. Právní akty již nadále vydávala Rada, tedy orgán složený z přímých zástupců členských států. Radě byla i formálně svěřena úloha zajišťování plnění cílů smlouvy.⁶² Rovněž všichni členové Komise již byli voleni Radou. Došlo tak ke zjevnému posílení mezinárodního prvku. Nikoliv však zcela, jelikož Komisi zůstala pravomoc právní akty navrhovat a jelikož v tomto ohledu měla smlouvou zaručený monopol, spoluúčast na tvorbě právních aktů byla stále značná, a tedy i nadnárodní prvek zůstal zachován, byť v oslabené, ale nikoliv bezvýznamné podobě.⁶³ Pravomoci Shromáždění měly i podle smlouvy o EHS pouze kontrolní charakter.

Samotný pojem „nadmárodní“ se však již v této smlouvě nikde neobjevuje, což se jeví jako reakce na neúspěšnou ratifikaci smlouvy o Evropském obranném společenství.⁶⁴ Po uzavření Slučovací smlouvy tento pojem mizí i z Pařížské smlouvy.

Jaký však byl charakter nového společenství, které se stalo záhy jádrem evropské integrace? Schuman ve své deklaraci předpokládal, že ESUO je prvním

⁶¹ Schütze 2009, s. 43.

⁶² Viz čl. 202 SES.

⁶³ Schütze 2009, s. 45.

⁶⁴ Obdobná reakce poté následovala i po neúspěchu Ústavní smlouvy.

krokem k vytvoření federativního státu.⁶⁵ Bylo tak možné EHS pokládat za naplnění tohoto cíle, popřípadě alespoň za další krok, který k němu směřoval?

Touto otázkou se samozřejmě posléze začala intenzivně zabývat odborná veřejnost i soudy členských států, přičemž základními body úvah bylo, zdali je ES mezinárodní organizací, a pokud nikoli, zdali je (federativním) státem. Převažující závěr byl, že ES, respektive EU, je organizací států *sui generis*,⁶⁶ tedy subjektem svého druhu, jelikož není ani ryzí mezinárodní organizací, ani státem, a nemá tak svou povahou obdoby. Takovýto závěr byl rovněž podrobován kritice, jelikož není analýzou povahy EU, ale spíše rezignací na tuto analýzu.⁶⁷

Nahlédneme-li na EU skrze státovědu, přímo se nabízí aplikovat na EU některou z federálních teorií, když právě jejich cílem je analyzovat společenství států různých druhů. Původ termínu federace pochází z latinského *foedus*, které znamená smlouvu, dohodu či pakt, což již indikuje, že federace jako taková je zformována na základě smlouvy či dohody na základě vzájemné důvěry.⁶⁸ Jelikož federální princip je především principem organizačním, nikoli pouze politickým a právním,⁶⁹ lze o určitých formách federace hovořit i v době starověku a středověku, byť v tomto ohledu je nutné si uvědomit, že tehdejší pojetí státu bylo odlišné od pojetí zformovaného v raném novověku, z čeho plynuly poté i rozdílnosti ve vztahu takovýchto států.⁷⁰

⁶⁵ „By pooling basic production and by instituting a new High Authority, whose decisions will bind France, Germany and other member countries, this proposal will lead to the realization of the first concrete foundation of a European federation indispensable to the preservation of peace.“ Schumanova deklarace.

⁶⁶ Tento právní názor, pokud jde o EU, zastává i Ústavní soud České republiky: „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.“ *Lisabon I*, p. 104.

⁶⁷ Schütze 2009, s. 2.

⁶⁸ HOLLÄNDER, Pavel, 2012. *Základy všeobecné státovědy =: Grundlagen der allgemeinen Staatslehre*. 3. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o, s. 400; Schütze 2009, s. 69; KLÍMA, Karel, 2006. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2. B.m.: Aspí, a.s., s. 232.

⁶⁹ FRENKEL, Max, 2007. *Federal Theory – Theory of Federalism* [online] [vid. 2016-12-29]. Dostupné z: <http://www.maxfrenkel.ch/federal.html>, p. 215.

⁷⁰ K problematičnosti aplikace novověkého chápání suverenity a státu na starověkou a středověkou společnost viz Davis 1978, s. s.11 a násl.

2.2. Stát a suverenita

Z našeho pohledu je zajímavý především vývoj chápání federálního principu právě po vzniku moderního státu v raném novověku, tj. státu jako jediného držitele suverenity na svém území.

Co však suverenitou vlastně rozumíme? Tato otázka není tak úplně jednoznačná, jak by se mohlo jevit, neboť její nazírání se v průběhu historie měnilo.

Základní význam slova suverenita, který najdeme například ve Slovníku jazyka českého je: „nejvyšší, neomezená moc; svrchovanost“.⁷¹ Trochu odlišnou definici nalezneme v anglických slovnících, kde kromě významu nejvyšší moc je rovněž uváděna ve významu nejvyšší autority, což je asi přesnější.⁷² Jako suverén je označován držitel této moci.⁷³

Chápeme-li tedy tuto definici doslovně, nejvyšší moc, či autorita může být v principu pouze jedna. Ve středověku jím byl Bůh, od kterého odvozovala svou autoritu katolická církev, ale rovněž moc světská, tj. císař a aristokracie. Byť i v tomto období byl tento termín používán také relativně ve smyslu nadřazený, kdy suverénem mohl být například manžel či otec v rámci rodiny, opat v rámci kláštera, představitel města nad tímto městem.⁷⁴ Tento teologický koncept byl v sekularizované podobě převzat moderním státem.⁷⁵ Tato změna byla postupná, začala v době 16. století v Evropě, a nakonec je tento termín spojován výhradně se státem.⁷⁶ Byť v té době se rovněž chápání státu, jak ho známe dnes, taktéž teprve konstituovalo, avšak s ideou suverenity bylo od počátku velmi provázané. Idea státní suverenity nevznikla na základě vědecké snahy popsat vztahy mezi vládcem a ovládaným, ale byla zkonstruována světskými vládci

⁷¹ ANON., nedatováno. *Slovník spisovného jazyka českého* [online]. [vid. 2017-01-08]. Dostupné z: <http://ssjc.ujc.cas.cz/search.php?hledej=Hledat&heslo=suverenita&sti=EMPTY&where=hesla&hsubstr=no>.

⁷² ANON., nedatováno. *Sovereignty | Define Sovereignty at Dictionary.com* [online]. [vid. 2017-01-08]. Dostupné z: <http://www.dictionary.com/browse/sovereignty?>.

⁷³ Frenkel 2007, p. 276.

⁷⁴ JACKSON, Robert, 2011. *Sovereignty: evolution of an idea*. Reprinted. Cambridge: Polity Press. Key concepts series, s. 18.

⁷⁵ SCHMITT, Carl, Jan KRANÁT a Otakar VOCHOČ, 2012. *Politická theologie: čtyři kapitoly k učení o suverenitě*. Praha: OIKOYMENH, s. 36.

⁷⁶ Jackson 2011, s. 20.

pozdního středověku s cílem legalizovat a legitimizovat absolutní vládu nad konkrétním územím a emancipovat se od autority papeže a stavů.⁷⁷ Tato teritoriálně omezená emancipace dala vzniknout koncepci státu tak, jak ji známe dnes. Z toho je patrné, že suverenita se stala v době raného novověku přímo pojmovou definicí státu.⁷⁸

V průběhu následujícího dějinného vývoje se společenské uspořádání založené na suverénních státech stalo dominantní v Evropě a v průběhu 19. a 20. století po celém světě.⁷⁹

O jednu z prvních velmi zevrubných analýz suverenity se pokusil francouzský myslitel Jean Bodin, dle které suverenita je nejvyšší absolutní moc v republice, která je trvalá.^{80 81} Bodin poté rozebral podrobně jednotlivé aspekty své definice, přičemž mimo jiné dospívá k závěru, že klíčový znak suveréna a jeho absolutní moci je pravomoc tvořit právo bez ohledu na souhlas subjektů.⁸² Od této pravomoci se poté odvozují všechny ostatní. Výkon suverénní moci je výkonem práva. Jelikož suverenita je trvalá, nenáleží jednotlivým osobám, ale právě republice. Ačkoliv může být jakkoliv delegována, jejím podstatným prvkem je, že suverén může kdykoliv tuto delegaci zrušit. Suverén není vázán ničím kromě Boha a přirozeného práva. Jak Bodin přímo konstatuje, nelze suverenitu tak chápat absolutně.⁸³

V době své publikace byly tyto teorie stále velmi novátorské, a ačkoliv z dnešního pohledu je patrné, že tehdejší středověké společenské uspořádání v této době již pomalu končilo, trvalo ještě přibližně dvě století, než Bodinem formulovaná idea státní suverenity se plně v Evropě etablovala. Tedy státu jako nejvyšší autority v rámci určitého území, která je nezávislá na všech ostatních autoritách.⁸⁴

Je tak patrné, že takto definovaná suverenita má dva aspekty. Prvním je absolutní nadřízenost této autority nad jinými, z čehož plyne i druhý aspekt, kterým je její nezávislost na jakékoliv jiné autoritě. V absolutním pojetí logicky může být suverénní autorita pouze jedna.

⁷⁷ Jackson 2011, s. 38; Schmitt et al. 2012, s. 17; Frenkel 2007, p. 281.

⁷⁸ Jackson 2011, s. 20.

⁷⁹ Jackson 2011, kap. Preface.

⁸⁰ BODIN, Jean, 1955. *Six books of the Commonwealth*. Oxford: Basil Blackwell, s. 24.

⁸¹ Termín republika není Bodinem použit v dnešním smyslu státoprávního uspořádání, ale ve smyslu politického společenství.

⁸² Bodin 1955, s. 32.

⁸³ Bodin 1955, s. 27.

⁸⁴ Jackson 2011, s. 357.

Koncept suverénního státu tak absolutním pojetím suverenity není, jelikož suverénních států je mnoho a jsou tak omezeny suverenitou ostatních států, přičemž neexistuje jedna nadřazená moc nad ostatními.⁸⁵ Pro svrchovaný stát tak z toho plyne základní omezení, že suverénní je pouze na svém území. Ve vztahu k ostatním státům je nezávislý.⁸⁶ Vnitřní aspekt státní suverenity tak znamená nadřazenou moc, ale v rámci vnějšího aspektu pouze oprávnění participovat ve vztazích s ostatními suverénními státy, nikoli nadřízenost.⁸⁷

Pravomoc suveréna dle Bodina k tvorbě práva se vztahovala pouze k běžným zákonům. Suverén byl omezen přirozenými právy.⁸⁸

Z výše uvedených základních definic suverenity je patrné, že ačkoliv je suverenita obecně definována jako nejvyšší moc, v tomto smyslu je možné ji chápat pouze, pokud jejímu nositeli přisuzujeme božský charakter. Suverénní stát není pochopitelně omnipotentní. Suverenitu jako právní termín je tak nutno chápat pouze jako moc (pravomoc) tvořit právo a pouze v tomto smyslu ji lze pokládat za neomezenou. To je ostatně i smysl tohoto společenského institutu. Suverén je taková autorita, díky jejímuž „posvěcení“ jsou lidé schopni rozeznat, která pravidla chování jsou závazná a zda použití reálné moci je po právu či nikoli. Nelze ji přímo spojovat s reálnou mocí, tj. schopnostmi a prostředky učinit nějaké jednání, která naopak již z povahy věci je omezená vždy. I státy, jejichž reálná moc je slabá, jsou stále suverénními. Rovněž i jiné subjekty než státy, mohou disponovat reálnou mocí. Výkon takovéto moci je buďto regulován státním právem, tedy je státu podřízen a nejedná o suveréna anebo je její výkon protiprávní, neboť pouze suverén určuje, co je po právu a co nikoli. Pokud však schopnosti státu jsou na tak nízké úrovni, že již není dále schopen vynucovat své právo, přestává být suverénem. Státy nedisponují odlišnou mírou suverenity, ale pouze odlišnou mírou reálné moci. Každopádně je zjevné, že suverenita a reálná moc jsou velmi provázané.⁸⁹

⁸⁵ KELSEN, Hans, 1999. *General theory of law and state*. Union, N.J.: Lawbook Exchange, s. 385.

⁸⁶ VATTEL, Emer de, Bela KAPOSSY a Richard WHATMORE, 2008. *The law of nations, or, Principles of the law of nature, applied to the conduct and affairs of nations and sovereigns, with three early essays on the origin and nature of natural law and on luxury*. Indianapolis, IN: Liberty Fund. Natural law and enlightenment classics, s. 14.

⁸⁷ Viz Jackson 2011, s. 7,11.

⁸⁸ Bodin 1955, s. 27–28.

⁸⁹ Viz Jackson 2011, s. 13.

Z výše uvedeného je zřejmé, že suverenita je ryze abstraktní koncept. Jako taková je nedělitelná.⁹⁰ Je-li suverén ten, kdo určuje, co je právo a co nikoli, je zcela nepochybné, že takováto autorita může být v rámci právního řádu pouze jedna. Chápeme-li suverenitu jako moc (pravomoc) tvořit právo, jedná se tak o moc neodvozenou, nedelegovanou.⁹¹ Připustí-li tedy stát působení cizího práva na svém území bez svého souhlasu, který může být kdykoli odňat, nelze na něj pohlížet jako na suverénní. Jednotlivé pravomoce státu jsou však plně detekovatelné, a tedy i dělitelné mezi různé aktéry. Jedinou pravomoc, kterou si musí suverén ponechat, aby zůstal suverénem, je pravomoc, kdykoliv bez dalšího mít možnost opětovně veškerých svých pravomocí opět nabýt. Rovněž reálná moc státu, konkrétní prostředky pro zajištění výkonu státní vůle mohou být děleny.

Tato kategorická definice suverenity samozřejmě přinášela do praxe řadu potíží. Ty plynuly ze zjevné provázanosti suverenity a reálné moci a jejich zaměňování, což často vedlo ke zpochybňování funkčnosti celé této teorie, a to jednak z pohledu nezávislosti suveréna, tak z pohledu jeho neomezenosti.

S nástupem liberalismu začal být koncept suverenity státu zpochybňován z důvodu nutnosti garance práv jednotlivců, čehož bylo dosaženo stanovením základních lidských práv, do kterých stát nebyl oprávněn zasahovat a prostřednictvím teorie dělby moci.⁹² Na druhou stranu byla tato forma společenského uspořádání, tj. že nositelem suverenity je stát, postupně přebírána celým světem.⁹³

Nastupující právní pozitivismus v 19. století přišel s ideou, že suverénní není stát jako normotvůrce, ale právo samo, čímž dochází k tomu, že všichni lidé, tedy i ti v mocenských funkcích jsou tímto právem vázáni.⁹⁴ Poté byl již jen krůček ke ztotožnění státu a práva, jak učinil Hans Kelsen. Právo vydávat právní akty, kterým disponují konkrétní jednotlivci, tak pramení přímo z právního řádu.⁹⁵ Zakonzervujeme-

⁹⁰ Frenkel 2007, p. 291; Jackson 2011, s. 15

⁹¹ Frenkel 2007, p. 277

⁹² Frenkel 1986, s. 284; PAVLÍČEK, Václav, 2014. *Ústavní právo a státověda. 1 díl, 1 díl.* Praha: Leges, s. 73.

⁹³ Jackson 2011, kap. Preface

⁹⁴ Viz Schmitt et al. 2012, s. 16–35

⁹⁵ „The statement that sovereignty is an essential quality of the State means that the State is a supreme authority. “Authority” is usually defined as the right or power to issue obligating commands. The actual power of forcing others to a certain behavior does not suffice to constitute an authority. The individual who is, or has, authority must have received the right to issue obligating commands, so that other individuals are obliged to obey. Such a right or power can be conferred upon an individual only by a normative order. Authority is thus originally the characteristic

li otázku normotvorby tímto způsobem v právním řádu, otázka suverenity se zdánlivě zjednoduší pouze na otázku vztahů jednotlivých právních řádů a jejich nadřazenosti a podřazenosti. Zdali je stát suverénní je tak otázkou, je-li je právní řád státu nadřazený jiným právním řádům nebo nikoli. První otázka, která se nabízí je, zdali je mezinárodní právní řád nadřazen vnitrostátnímu právnímu řádu. Pokud by tomu tak nebylo, bylo by pojetí státu jako suveréna další relativizací tohoto konceptu, neboť by státy byly suverénní pouze ve vztahu k sobě navzájem a dalším právním řádům, nikoli však vůči mezinárodnímu právnímu řádu. Dle Kelsena na tuto otázku však v pozitivním právu odpověď nelze nalézt. Obě hypotézy jsou si rovnocenné a zaleží ryze na osobním přesvědčení každé osoby, kterou z nich si kdo zvolí. Otázka takovéto volby je však již mimo rámec právní vědy.⁹⁶

Samozřejmě se nabízí otázka, jak tento normativní právní řád vznikl. Tato otázka je však mimo rámec právní vědy, čímž se vracíme k původnímu konceptu suverenity jako moci stojící nikoli uvnitř právního řádu, ale vně. Takto pojatá suverenita však je otázkou emocionální a je předmětem zkoumání sociologie, nikoliv právní vědy.⁹⁷

Tento přístup dozajista má své opodstatnění, neboť otázka suveréna jako normotvůrce je úzce spojená s otázkou toho, co za právo považuje každý jednotlivec a společnost. Vztah suveréna a adresátů práva tak není jednostranný, ale společnost musí suveréna akceptovat, čímž dojde k jeho legitimaci. K této akceptaci musí docházet vždy, a to bez ohledu na to, zdali vykonavatelem či držitelem suverénní moci je demokraticky zvolený zákonodárny sbor, osvícený monarcha nebo totalitní diktátor. V případě, že společnost většinou přestane suverénovy příkazy vnímat jako právo, přestává být tento suverénem a dojde k jeho nahrazení nebo k anarchii. Zdali dojde k akceptaci vůle suveréna, samozřejmě výrazně závisí na jeho reálné moci, avšak nikoli

of a normative order. Only a normative order can be "sovereign," that is to say, a supreme authority, the ultimate reason for the validity of norms which one individual is authorized to issue as "commands" and other individuals are obliged to obey. Physical power, a mere natural phenomenon, can never be "sovereign" in the proper sense of the word. As attributed to physical power, "sovereignty" could only mean, it seems, something like the property of being a first cause, a prima causa. But the idea of a prima causa is a contradiction in terms, if, according to the principle of causality, every phenomenon has to be considered as the effect of a cause, every phenomenon which is considered to be the cause of an effect must be considered to be at the same time the effect of another cause. In the infinite chain of causes and effects, that is to say, within natural reality, there cannot be a first cause, and, therefore, no sovereignty." Kelsen 1999, s. 383.

⁹⁶ Kelsen 1999, s. 384 a nasl.

⁹⁷ Schütze 2009, s. 37.

pouze na ní. Jako příklad lze uvést situaci v okupovaných státech za druhé světové války, kdy i přes značné užití síly nacistickým Německem nedošlo v okupovaných státech k akceptaci suverenity nad okupovaným územím a německé právní akty byly vnímány jako protiprávní.

Takovéto vyloučení suverenity ze zkoumání práva představuje dozajista výrazné usnadnění případných analýz vztahů mezi státy a v rámci mezinárodního práva, jelikož snaha o nalezení odpovědi, kdo je suverénem, popřípadě jakým způsobem, bereme-li za nositele suverenity celý stát, je tato suverenity vykonávána, bývá značně společensky citlivá, přičemž odpovědi, pokud se nějaké podaří najít, mohou být politicky nežádoucí.

Velmi zajímavou reakcí na takto formulovanou ideu suverenity prezentoval jinak kontroverzní⁹⁸ Carl Schmitt, který takovéto „očistění“ práva od sociologických aspektů odmítal, neboť se domníval, že právo nelze zkoumat takto izolovaně.⁹⁹ Sám rovněž prezentoval svůj výklad suverenity. Suverénem dle Schmitta je ten, kdo rozhoduje o výjimce. V rámci této výjimky (výjimečného stavu) poté může suverén svým rozhodnutím suspendovat z části či úplně právní řád. Toto pojetí není principiálně nové, přičemž sám Schmitt odkazuje na Bodenovu práci o suverenitě. Spíše se jedná o rozdílné nazývání téhož, neboť je-li suverén oprávněn neomezeně tvořit právo, není možné hovořit o suspendaci práva jako takového (příkaz suveréna je zákon), ale o suspendaci dosavadního práva a jeho nahrazení právem novým, neboť jak rovněž sám Schmitt poznamenává, touto suspendací nedochází k anarchii. Je třeba podotknout, že předmětným rozhodnutím o výjimce Schmitt nemyslí ústavou či zákony předjímaný výjimečný stav, ale právě situaci, která není právním řádem předjímana, není tedy zakotvena ani příslušná kompetence pro příslušný orgán, přičemž právě suverén rozhodne, že taková situace nastala.¹⁰⁰ Z výše uvedeného plyne především, že z právního řádu vůbec nemusí být zřejmé, kdo tímto suverénem skutečně je, popřípadě, jak tuto suverenitu vykonává.

⁹⁸ Viz poznámka č. 115.

⁹⁹ Schmitt et al. 2012.

¹⁰⁰ Viz Schmitt et al. 2012, s. 4–15.

Tímto se dostáváme k otázce, kdo je vlastně suverénem.¹⁰¹ Za suverénní bývá označován stát, rovněž však také například panovník, instituce jako parlament či v dnešní době většinou lid. Bezpochyby původně byla suverenita státu odvozována od suverenity panovníka. Později však i v některých monarchiích je za suveréna označován přímo stát.¹⁰²

Domnívám se, že se jedná jen o odlišnou perspektivu. Stát je teritoriálně vymezené lidské společenství, které je suverénní, pokud držitel moci ve státě je suverén. Určité zmatení vychází právě z toho, že slovo stát původně znamenalo pouze vládnoucí orgán. Tento význam si z části uchovalo, ale zároveň se jím začal označovat forma společenského soužití.¹⁰³ Za suveréní tak lze označovat, jak stát, tak i například lid či panovníka. Tato tvrzení se nevylučují.

Dnes je za suveréna ve velké části států označován právě lid. Koncept suverenity lidu však otázky ohledně suverenity příliš nezjednodušuje, neboť podobně jako stát nebo suverenita se jedná rovněž abstraktní koncept. Sice samozřejmě existují na určitém území konkrétní lidé, avšak ti bez politické organizace jsou jen minimálně schopni vyjadřovat svou vůli, natož tvořit komplexní právní řád. Podstatou suverenity je však rovněž závazné rozhodnutí či příkaz, bez kterého je normotvorba nemyslitelná. Takový příkaz lid není schopen artikulovat bez své reprezentace, která je však tvořena jen úzkou skupinou osob, popřípadě dokonce osobou jedinou. Na druhou stranu, jak již bylo zmíněno, takováto reprezentace nemůže plnit roli normotvůrce, pokud není alespoň pasivně populací na daném území akceptována. Takováto akceptace je nutnou podmínkou jakékoliv normotvorby, tedy i ve státech, které nejsou založeny na suverenitě lidu. V případě státu, kde je za suveréna označován lid je tak stejně nutno hledat jakým způsobem je tato suverénní moc vykonávána a kdo je tedy držitelem suverenity.

Odpověď na tuto otázku může být velmi velmi významné ve vážných společenských krizích, nebo naopak nejasnosti okolo ní mohou být důvodem takové krize.

¹⁰¹ Viz např. L. Tichý a T. Dumbrovský rozporovaly výrok Ústavního soudu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS. 50/04, *cukerné kvóty III*, ze dne 8. 3. 2006, že suveréní je stát, neboť suveréní je lid. Viz TICHÝ, Luboš a Tomáš DUMBROVSKÝ, 2013. Ústavní soud mezi dvěma právními řády: od interpozice k nové evropské doktríně. *Právní rozhledy*. 21(6), s. 191-198.

¹⁰² Jackson 2011, s. 64.

¹⁰³ Viz poznámka č. 106.

Z vnějšku tato otázka nečiní obvykle potíže. Stát je suverénem, nemůže se tedy dostat do situace, kdy by jednal mimo své kompetence, jelikož disponuje absolutní normotvornou pravomocí nebo jinak kompetenční kompetencí.¹⁰⁴ Uvnitř státu však tato otázka je poměrně zásadní. Dojde-li k situaci, kdy žádný ze státních orgánů nedisponuje právním řádem svěřenou kompetencí, který orgán, popřípadě kdo se stane nositelem státní suverenity? Že tato otázka není zas tak teoretická, ukazují například i československé právní dějiny, kdy k takové situaci došlo hned několikrát.¹⁰⁵

Po tomto krátkém stručném exkurzu o ideji suverenity zbývá zodpovědět, zdali je tato idea suveréna, jako všemocného zákonodárce stále aktuální či nikoli, tedy zdali je stále aplikovatelná na současné sociální poměry. Domnívám se, že ano. Společnost potřebuje nějakým způsobem rozlišit, jaké chování je přípustné a jaké užití moci je legální. Dokud tedy bude ve společnosti existovat potřeba práva, bude muset existovat suverén, tedy nějaká autorita, která bude toto právo tvořit či potvrzovat jako legální, přičemž již z principu tato autorita musí být v právním řádu jenom jedna.

Další na to navazující otázkou, která musí následovat, je, zdali takovouto autoritou je (stále) stát či nikoli.

Z výše uvedeného výkladu je patrné, že pojmy státu a suverenity jsou velmi spjatý.¹⁰⁶ Suverenita je něco, co stát charakterizuje, popřípadě je stát označován jako její držitel.

Nejzákladnější obecná definice státu je obsažena v Úmluvě o právech a povinnostech států z Montevidea.¹⁰⁷ Dle této úmluvy kritérii státnosti jsou stálá

¹⁰⁴ I z vnějšku však nemusí být vždy úplně zřejmé, jestli stát existuje či nikoli.

¹⁰⁵ První takovou situaci byl již vznik Československa v roce 1918, za druhé světové války poté bez konkrétní svěřené pravomoci jednal jak prezident Edvard Beneš v Londýnském exilu, tak rovněž například Slovenská národní rada během Slovenského národního povstání.

¹⁰⁶ Slovo stát se začalo používat pro označení formy společenského zřízení se používat postupně od 16. století, přičemž původně označovalo vládnoucí orgán a teprve v průběhu času se jím začalo označovat celé společenství na určitém území. Původní význam byl z části zachován například v angličtině, která ačkoli rozlišuje mezi slovy „state“ a „government“, běžně jsou často zaměňována jako synonyma. Výrazně tento termín zpopularizoval Niccolò Machiavelli (1469-1527) ve svém stěžejním díle *Vladař* (1532), ve kterém popisuje své společenské a politické úvahy o vládnutí. Samotné slovo pochází z latinského *status*. V současnosti je slovo stát používáno i pro popis i starších forem společenského uspořádání, starověkých a středověkých. V textu dále popisované definice státu se však vztahují k jeho modernímu pojetí, která se vytvořila v průběhu 16.-18. století v Evropě.

¹⁰⁷ League of Nations Treaty Series, č. 165, s. 20-43; LoN-3802. Tato úmluva byla sjednána dne 26. 12. 1933 a v účinnost vstoupila o rok později dne 26. 12. 1934. Smyslem úmluvy bylo kodifikovat zvykovou mezinárodněprávní definici státu. Úmluvu ratifikovalo 16 států, všechny bez výjimky z regionu severní a jižní Ameriky, mimo jiné i USA.

populace, ohraničené území, vláda a způsobilost vstupovat do vztahů s ostatními státy. Za povšimnutí stojí, že tato kritéria nezmiňují jako podstatný znak státu jeho suverenitu, byť implicitně je toto kritérium obsaženo ze způsobilosti vstupovat do vztahů s jinými státy. Jelikož se jedná o definici mezinárodněprávní, není překvapením, že akcentuje pouze vnější rozměr suverenity. Jedná se o obdobu prvků, kterými stát vymezil již George Jellinek, tj. státní území, státní lid a státní moc.¹⁰⁸ Tyto tři náležitosti státu jsou dodnes obecně ve státovědě přijímány jako základní znaky státu.¹⁰⁹ Někteří autoři řadí mezi znaky států i státní ideu. Tedy soubor ideový soubor hodnot, kterými je existence státu legitimizována, která je tak integrujícím činitelem státního lidu.¹¹⁰

Další obecně uznávanou definicí státu je definice německého sociologa Maxe Webera, dle které je stát definován tím, že jako jediné lidské společenství má monopol na legitimní použití fyzické síly v rámci určitého území.¹¹¹ Tato definice státu sice opět suverenitu jako pojmový znak státu neuvádí, ale implicitně ho potvrzuje, neboť Weber hovoří o legitimním, tj. autorizovaném užití síly. Z této definice je tak přímo patrné, že právě přisvojení si suverénní moci teritoriálním společenstvím bylo tím, co stvořilo společenskou pospolitost, kterou chápeme jako stát.

¹⁰⁸ JELLINEK, Georg, 1906. *Všeobecná státověda*. V Praze: Nákladem Jana Laichtera, s. 412-456.

¹⁰⁹ Viz Pavlíček 2014, s. 48; HOLLÄNDER, Pavel, 2009. Suverenita státu (paradoxy a otázky). In: A. GERLOCH a Jan WINTR, ed. *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek v ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. 51.

¹¹⁰ V rámci české odborné veřejnosti se mezi ně řadí například V. Pavlíček viz Pavlíček 1999, s. 18, 2014, s. 58

¹¹¹ „What is a 'state'? Sociologically, the state cannot be defined in terms of its ends. There is scarcely any task that some political association has not taken in hand, and there is no task that one could say has always been exclusive and peculiar to those associations which are designated as political ones: today the state, or historically, those associations which have been the predecessors of the modern state. Ultimately, one can define the modern state sociologically only in terms of the specific means peculiar to it, as to every political association, namely, the use of physical force. 'Every state is founded on force,' said Trotsky at Brest-Litovsk. That is indeed right. If no social institutions existed which knew the use of violence, then the concept of 'state' would be eliminated, and a condition would emerge that could be designated as 'anarchy,' in the specific sense of this word. Of course, force is certainly not the normal or the only means of the state--nobody says that--but force is a means specific to the state. Today the relation between the state and violence is an especially intimate one. In the past, the most varied institutions--beginning with the sib--have known the use of physical force as quite normal. Today, however, we have to say that a state is a human community that (successfully) claims the monopoly of the legitimate use of physical force within a given territory. Note that 'territory' is one of the characteristics of the state. Specifically, at the present time, the right to use physical force is ascribed to other institutions or to individuals only to the extent to which the state permits it. The state is considered the sole source of the 'right' to use violence.” WEBER, Max, 1997. *From Max Weber: essays in sociology*. New ed., repr. London: Routledge. Routledge sociology classics, s. 78.

Jak už jsem zmínil, výrazně odlišně pojímal stát Kelsen, dle které stát není ničím jiným než centralizovaným právním řádem.¹¹² Pojetí, že stát je někdo, kdo právo vytváří, tak odmítal.

Pojetí státu jako normy zastával i Carl Schmitt, který stát ztotožňoval s jeho ústavou. Na rozdíl od Kelsena, Schmitt odmítal zkoumání práva jako nezávislého systému očištěného od vnějších vlivů. Ústava (tedy i stát) tak mimo svou normativní povahu byla rovněž politickým projevem vůle společnosti, jakým způsobem chce upravovat své záležitosti. Hlavní rozdíl mezi Kelsenovým pojetím státu a Schmittovým tak bylo pojetí legitimacy práva. Pro Kelsena legitimita práva byla definována jeho platností v rámci příslušného právního řádu. Legitimita tak byla určena pouze tím, zdali právo bylo přijato řádnou procedurou danou ústavou. Jediným limitem takto pojaté legitimacy byla efektivita práva.¹¹³ Schmitt odvozoval legitimitu ústavy právě od politické vůle, která stála za jejím vznikem.¹¹⁴ Stát tak nebyl pojímán jako určité společenství, ale jako projev tohoto společenství.¹¹⁵

¹¹² Kelsen předkládá řadu argumentů pro tuto svou definici, přičemž v řadě případů reaguje na odlišné definice státu. Za všechny uvádím následující: „*The necessary unity of State and law can be seen also through the following considerations. Even exponents of the organic theory recognize that the State is not an object that can be apprehended by the senses. (...) Certain actions of individual human beings are considered as actions of the State. Under what conditions do we attribute a human action to the State? (...) The judgment by which we refer a human action to the State, as to an invisible person, means an imputation of a human action to the State. The problem of the State is a problem of imputation. The State is, so to speak, a common point into which various human actions are projected, a common point of imputation for different human actions. The individuals whose actions are considered to be acts of the State, whose actions are imputed to the State, are designated as “organs” of the State. Not every individual, however, is capable of performing an act of the State, and only some actions by those capable are acts of the State. What is the criterion of this imputation? This is the decisive question leading to the essence of the State. An analysis shows that we impute a human action to the State only when the human action in question corresponds in a specific way to the presupposed legal order. The imputation of a human action to the State is possible only on the condition that this action is determined in a specific way by a normative order; and this order is the legal order. Though, in reality, it is always a definite individual who executes the punishment against a criminal, we say that the criminal is punished “by the State” because the punishment is stipulated in the legal order. (...) Acts of State are not only human actions by which the legal order is executed but also human actions by which the legal order is created, not only executive but also legislative acts. To impute a human action to the State, as to an invisible person, is to relate a human action as the action of a State organ to the unity of the order which stipulates this action. The State as a person is nothing but the personification of this unity. An “organ of the State” is tantamount to an “organ of the law.” The result of our analysis is that there is no sociological concept of the State different from the concept of the legal order; and that means, that we can describe the social reality without using the term “State.”*” Kelsen 1999, s. 191–192

¹¹³ Srov. Kelsen 1999, s. 117–119

¹¹⁴ SCHMITT, Carl a Jeffrey SEITZER, 2008. *Constitutional theory*. Durham: Duke University Press., s. 136 a násl.

¹¹⁵ Carl Schmitt byl bezesporu výraznou osobností, která ovlivnila teorie ústavního práva ve střední Evropě, pokládám však za nutné upozornit na velmi temné pozadí jeho právních teorií. Schmitt byl současníkem a a oponentem Hanse Kelsena, který byl neméně významným teoretikem. V textu naznačený hlavní rozdíl v pojetí práva těmito dvěma právníky je samozřejmě velmi zkratkovitý. Hans Kelsen byl jedním z hlavních propagonistů tzv. neokantismu. Tento směr se vyznačoval tím, že právní normu pokládal za objektivní skutečnost, která je pouze nalézána lidským vědomím. Jako právní norma tak byly shledávány ty pravidla, která byla v souladu s univerzální etikou a rozumem. Právní norma jako taková tak měla pochopitelně univerzální povahu, platnou pro všechny lidské

Vrátíme-li se k otázce, zdali jsou to státy, kdo je v současném společenském uspořádání suverénem, který vytváří právo, či nikoli, je předně nutno konstatovat, že budeme-li stát pojímat normativně, lze stěží hovořit o jeho suverenitě, neboť suverénem byl ten, kdo právní řád stvořil (ústavodárce) popřípadě ten, kdo ho může stvořit v současnosti.

Lze samozřejmě zkoumat vztahy jednotlivých právních řádů, zdali jsou rovnocenné, či mezi nimi existuje hierarchický vztah, přičemž právní řád nám i může, ale nemusí dát odpověď na to, kdo je skutečným suverénem, ale nemůže ho však konstituovat.

Budeme-li stát pojímat jako určité teritoriální společenství je pro získání odpovědi jednodušší si položit otázku, kdo by byl suverénem, tedy jaké by bylo společenské uspořádání autority, pokud by tuto roli nezastávaly teritoriálně vymezené autority v podobě států. Nelze pochybovat, že pokud má nadále fungovat lidské společenství, musí existovat nějaká autorita, která bude určovat, jaké chování je v pořádku a jaké nikoli. Případný alternativní model, který se v dnešní době nabízí, si lze představit například ve formě nějaké celosvětové autority. Ačkoli v současné době existuje například ve formě Organizace spojených národů (dále jen „OSN“) určitá nadstátní regulace v celosvětovém měřítku, která formálně může autorizovat i případný válečný konflikt za účelem vymáhání práva. Je velmi diskutabilní, zdali z tohoto lze dovozovat, že dochází k jinému společenskému uspořádání autorit, neboť OSN je zcela závislá na ochotě členských států plnit své závazky. V tomto ohledu lze odkázat na slavný výrok Thomase Hobbesa: „*covenants, without the sword, are but words and of*

bytosti. Logicky takováto právní norma nemusela být dále legitimována, jelikož její pouhá existence jí tuto legitimitu zajišťovala. SEITZER, Jeffrey a Christopher THORNHILL, 2008. The Weimar Republic: Cultural and Intellectual Background. In: *Constitutional theory*. Durham: Duke University Press, s. 4.

Naproti tomu Carl Schmitt razil názor, že norma je legitimována politickou vůlí společnosti. Ačkoli tato myšlenka se jeví velmi demokraticky, je velmi nebezpečná a má velmi blízko spíše k totalitě, neboť proti vůli společnosti tak není žádná obrana, ať již je tato vůle jakákoli. Není tak překvapením, že tyto myšlenky byly populární u německých nacistů, kterým tak umožňovaly prolamovat tehdejší německé zákony. Carl Schmitt rovněž nestál stranou tohoto „využití“ svých idejí a sám se výrazně prorežimně angažoval především v ranných letech Hitlerovy vlády (1933-1936). SEITZER, Jeffrey a Christopher THORNHILL, 2008. Schmitt in Weimar Politics. In: *Constitutional theory*. Durham: Duke University Press, s. 24.

no strength to secure a man at all.“¹¹⁶ Vracíme se tedy opět k otázce reálné moci, tedy schopnostem suveréna vymáhat své právo reálnými prostředky. Nemůže být „zatím“ pochyb, že těmito prostředky disponují v dostatečné míře zatím pouze suverénní státy, byť v tomto ohledu se objevují někteří nestátní aktéři, především velké nadnárodní korporace, které rovněž disponují značnými prostředky, někdy i vojenského charakteru a vytvářejí potenciální konkurenci státům. Zatím však nelze hovořit, že by jim mohla být přisuzována normotvorná kompetence. I v případě, že se nějaká nestátní organizace objeví, která se pokouší o vlastní suverénní normotvorbu, činí to na teritoriálním principu, a tedy se pokouší konstituovat svou státnost a nevytváří jiné formy suverénní autority.¹¹⁷

Má však vůbec smysl suverenitu zkoumat z právního hlediska, pokud z podstaty věci suverén stojí nad právem? V tomto smyslu poté ani analýza vztahu dvou právních řádů a případné nadřazenosti jednoho z nich nemusí dát přesnou odpověď na otázku, kdo je skutečný suverén, jelikož ten samozřejmě může jakékoliv dosavadní právo kdykoliv zrušit a ustanovit nové. Dokud tedy konkrétní právo je respektováno jeho adresáty, je otázka suverenity v zásadě bezpředmětná. Stanovisko Kelsena, že v rámci právní vědy je zkoumání této otázky bez významu, neboť suverén stojí mimo právo, má své opodstatnění. To je patrné i ze skutečnosti, že velmi často nelze ihned bezprostředně seznat, zda k nějakému aktu suveréna došlo, neboť to je patrné až následně.¹¹⁸ Rovněž každý takovýto akt by musel být aktem revolučním, neboť pokud se nejedná o akt v souladu s ústavou státu, je již aktem odvozeným právě od této ústavy.

Jelikož se domnívám, že z podstaty nemá smysl se příliš pokoušet zkoumat po právní stránce potenciální revoluční akty, budu se touto otázkou zabývat především z pohledu vztahů právních řádů.

¹¹⁶ HOBBS, Thomas, 2016. *Leviathan (Wisehouse Classics)*. B.m.: Wisehouse Classics., kap. XVII

¹¹⁷ Například Islámský stát. Určitou formu paralelní autority vůči státu představovalo hnutí Hizballáh. V současné době se však čím dál více zapojuje přímo do politického dění v Libanonu prostřednictvím státních struktur a nikoli mimo ně. Určitou výzvu státu jako nositeli suverenity představovalo bezpochyby i komunistické hnutí, které však rovněž nakonec přistoupilo k prosazování svých myšlenek prostřednictvím států a nikoli mimo ně.

¹¹⁸ V tomto případě lze v rámci našich dějin rovněž odkázat na situaci během druhé světové války. V případě Neúspěchu protiněmecké koalice by stěží mohli být Edvard Beneš považován za prezidenta a jeho pokládány za právní akty.

2.3. Federální teorie

Kde otázka suverenity je živá a často budí i vášně, jsou právě federace. Je to pochopitelné, neboť podstata novodobého státu spočívala právě v jeho uchopení suverénní moci, avšak federální uspořádání představuje zjevně koncepční rozpor. Členské státy často nelibě nesly, že by měly pozbyt své státnosti.¹¹⁹ Na druhou stranu federace bez centrálního autoritativního rozhodování, by byla federace nefunkční. Z důvodu takovýchto sporů některé teorie nepokládají svrchovanost za znak státu.¹²⁰

Není tak překvapením, že v 15.–18. století měla federace ryze mezinárodněprávní charakter. K založení federace docházelo na základě trvalé mezinárodní smlouvy, přičemž členské státy si zachovávaly úplnou svrchovanost.¹²¹ Oproti klasickým mezinárodním smlouvám se smlouvy zakládající federaci odlišovaly právě tím, že byla předpokládána jejich trvalost. Rozhodování v rámci takovýchto útvarů bylo na principu jednomyslnosti, tedy zcela v souladu s principem nedělitelné státní suverenity a nemohlo tak dojít k přijetí závazku členského státu bez jeho souhlasu.¹²² Takto chápaná federace postrádala rozhodovací pravomoc, jelikož ta byla vždy na základě jednotné vůle členských států. Přímý účinek aktů federace v jednotlivých členských státech tak byl nemyslitelný. V případě, že v rámci takové federace bylo možné většinové rozhodování, byl tehdejší právní vědou pokládán za útvar spíše státní.¹²³

Výrazný posun v chápání federace poté představovalo přijetí současné americké ústavy. Zatímco první americká ústava z roku 1777, články konfederace, ještě

¹¹⁹ Frenkel 2007, p. 272, 273 a 290

¹²⁰ Schmitt et al. 2012, s. 17; Frenkel 2007, p. 292

¹²¹ „Finally, several sovereign and independent states may unite themselves together by a perpetual confederacy, without ceasing to be, each individually, a perfect state. They will together constitute a federal republic: their joint deliberations will not impair the sovereignty of each member, though they may, in certain respects, put some restraint on the exercise of it, in virtue of voluntary engagements. A person does not cease to be free and independent, when he is obliged to fulfil engagements which he has voluntarily contracted“ Vattel et al. 2008, s. 84.

¹²² Schütze 2009, s. 18.

¹²³ Tamtéž.

konstituovala Spojené státy americké ještě jako federaci v duchu tradiční federální teorie,¹²⁴ byť již v této ústavě existovaly výrazné odchylky, oproti tehdejšímu pojetí (kon)federace jako mezinárodní organizace svrchovaných států, nová ústava již byla koncepčně výrazně odlišná a vkládala do tehdejšího čistě mezinárodního konceptu federace prvky spojované tehdy pouze se státy. Jedním z hlavních motivů pro změnu ústavy bylo, jak popsal Hamilton v Listě federalistů č. 15 právě neschopnost dosavadní vlády vydávat zákony přímo účinné v členských státech, což ve svém důsledku znemožňovalo centrální vládě plnit své funkce.¹²⁵

Hlavní nové prvky nové ústavy stručně popsal James Madison v Listě federalistů č. 39. Výrazným symbolickým prvkem bylo, že ústava byla formálně ratifikována nikoli jednotlivými státy, ale lidem.¹²⁶ Nejednalo se však o lid spojených států, ale lid konkrétních členských států.¹²⁷ Tím Madison dokládá, že založení ústavy je aktem federálním, čímž však měl na mysli, že ústava má formu mezinárodní smlouvy, neboť jak bylo popsáno výše, v 18. století byly federace pokládány za spolek suverénních států. Poprvé tak byly subjekty federace nejen členské státy, ale i občané těchto států.¹²⁸ Ohledně institucionální struktury vytvářela ústava z roku 1787 strukturu se smíšenými prvky. Kongres, volený všemi občany Spojených států amerických, byl institucí národní, resp. tedy institucí odpovídající unitárnímu státu, Senát byl institucí federální.¹²⁹ Funkce prezidenta měla smíšený charakter, jelikož byl volen sborem

¹²⁴ čl. II článků konfederace

¹²⁵ „*The great and radical vice in the construction of the existing Confederation is in the principle of LEGISLATION for STATES or GOVERNMENTS, in their CORPORATE or COLLECTIVE CAPACITIES, and as contradistinguished from the INDIVIDUALS of which they consist. Though this principle does not run through all the powers delegated to the Union, yet it pervades and governs those on which the efficacy of the rest depends. Except as to the rule of appointment, the United States has an indefinite discretion to make requisitions for men and money; but they have no authority to raise either, by regulations extending to the individual citizens of America. The consequence of this is, that though in theory their resolutions concerning those objects are laws, constitutionally binding on the members of the Union, yet in practice they are mere recommendations which the States observe or disregard at their option*“ HAMILTON, Alexander, James MADISON a John JAY, 2015. *The Federalist papers*, kap. Federalist no. 15.

¹²⁶ Toho bylo dosaženo tím, že ratifikaci neprováděly zákonodárné sbory jednotlivých států, ale speciální ustanovené konventy za účelem ratifikace

¹²⁷ „*It is to be the assent and ratification of the several States, derived from the supreme authority in each State, the authority of the people themselves. The act, therefore, establishing the Constitution, will not be a NATIONAL, but a FEDERAL act.*“ Hamilton et al. 2015, kap. Federalist no. 39.

¹²⁸ Frenkel 2007, s. 379; Holländer 2009.

¹²⁹ „*The House of Representatives will derive its powers from the people of America; and the people will be represented in the same proportion, and on the same principle, as they are in the legislature of a particular State. So far the government is NATIONAL, not FEDERAL. The Senate, on the other hand, will derive its powers from the States, as political and coequal societies; and these will be represented on the principle of equality in the Senate, as they now are in the existing Congress. So far the government is FEDERAL, not NATIONAL.*“ Hamilton et al. 2015, kap. Federalist no. 39.

volitelů, ve kterém byli volitelé rozděleni podle jednotlivých států, avšak počet za jednotlivé státy byl stanoven poměrně dle velikosti těchto států.¹³⁰ Pravomoc federace byly stanoveny taxativním výčtem. Do výkonu pravomocí federace nebyly státy oprávněny zasahovat. Stejná garance, byť nikoli výslovně, byla předjímana i ve vztahu federace k členským státům. V rámci výkonu svých pravomocí však akty federace měly přímý účinek vůči občanům Spojených států. Výsledné uspořádání dle Madisona nepředstavovalo ani federaci dle tehdejšího chápání ani unitární stát, ale cosi mezi.¹³¹

Aby se autoři americké ústavy vypořádali s teoretickým problémem, komu náleží v novém útvaru suverenity, přišli s koncepcí dělené suverenity.¹³² Tato koncepce předpokládala, že jak unie, tak členské státy jsou suverénní v rámci svých svěřených pravomocí, které jim svěřuje federální ústava. Jednalo se tak o další relativizaci tohoto pojmu, kromě teritoriální omezenosti docházelo i k omezení věcnému. Suverenity tak byla pojímána jako soubor jednotlivých pravomocí, přičemž klíčová pravomoc, tedy možnost měnit ústavu a případně tedy i rozložení pravomocí, náležela členským státům, byť nebyla vyžadována jednomyslnost, ale postačovala ¾ většina. Schvalování případné změny opět probíhalo formou ratifikace.¹³³

K další evoluci federálního principu došlo v Evropě, poté co se seznámila s novou americkou ústavou.¹³⁴ Na rozdíl od amerického přístupu se však evropští teoretikové pokusili sloučit novátorské ideje amerického federalismu s konceptem

¹³⁰ Hamilton et al. 2015, kap. Federalist no. 39.

¹³¹ „The proposed Constitution, therefore, is, in strictness, neither a national nor a federal Constitution, but a composition of both. In its foundation it is federal, not national; in the sources from which the ordinary powers of the government are drawn, it is partly federal and partly national; in the operation of these powers, it is national, not federal; in the extent of them, again, it is federal, not national; and, finally, in the authoritative mode of introducing amendments, it is neither wholly federal nor wholly national.“ Hamilton et al. 2015, kap. Federalist no. 39.

¹³² „It has hitherto been understood, that the supreme power, that is, the sovereignty of the people of the States, was in its nature divisible; and was in fact divided, according to the Constitution of the U. States, between the States in their United, and the States in their individual capacities that as the States in their highest sov. char. were compent to a surrender of yr whole sovereignty, and make themselves on consol. state so they surrender a part & retain as they have the other part, forming thus a mixed Govt. with a division of its attributes as marked out in the Constitution“ MADISON, James, 1835. *James Madison: Essay on Sovereignty, Dec. 1835* [online] [vid. 2017-02-12]. Dostupné z: <http://rotunda.upress.virginia.edu/founders/default.xq?keys=FOEA-print-02-02-02-3188>.

¹³³ Čl. V. Americké ústavy. Takovéto pojetí bylo rovněž shledáváno Madisonem jako částečně federální a z části národní způsob novelizace. Hamilton et al. 2015, kap. Federalist no. 39.

¹³⁴ Je třeba poznamenat, že v dané době, tj. přelom 18. a 19 století v Evropě existovaly pouze dva regiony, pro které byla otázka federalismu aktuální, a to oblast Německá a Švýcarska. Níže uvedené teorie federálního státu a konfederace byly rozpracovány především německou jurisdudencí.

nedělitelné státní suverenity, čímž vznikla koncepce federálního státu.¹³⁵ Na základě této koncepce suverénem byl federální stát, který disponoval tzv. kompetenční kompetencí, tedy oprávněním měnit svou ústavu. Členské státy vstupem do federace ztratily svou suverenitu. Ve svém důsledku, vzhledem k této pravomoci mohl federální stát federální zřízení i zrušit.¹³⁶ Členění na jednotlivé státy se tak stalo pouhým členěním tohoto státu. Jediným rozdílem oproti unitárnímu státu se tak stal stupeň vnitřní decentralizace. Pokud by federální stát byl závislý na vůli svých členů, nemohl být pokládán za suverénní.¹³⁷

Původní klasický koncept federace jako společenství suverénních států byl nadále nazírán jako konfederace a případný mix jednotlivých konceptů se v rámci teorie v zásadě nepřipouštěl.¹³⁸ Suverenita tedy byla chápána jako nedělitelný atribut, tedy náleželal buď státům, tehdy se jednalo o konfederaci, nebo federaci, čímž byl konstituován federální stát.

Konfederace, jakožto společenství suverénních států spočívala ryze na mezinárodněprávním smluvním základě.¹³⁹ Zakládající státy byly pány této smlouvy. Konfederace tak je specifickou formou mezinárodní organizace. Naproti tomu federální stát odvozoval své pravomoci od ústavy, která byla originárním zdrojem jeho moci.¹⁴⁰ Situací, kdy ústava byla zároveň mezinárodní smlouvou se tato teorie v zásadě nezaobírala, jelikož otázky ohledně vzniku ústavy, nezkoumala.¹⁴¹ Jelikož v té době stále přetrvávala myšlenka, že jediným subjektem mezinárodního práva je stát, konfederace jako taková neměla mezinárodněprávní subjektivitu na rozdíl od federálního státu.¹⁴² V současné době již však mezinárodní organizace mohou nabývat mezinárodněprávní subjektivitu, proto dalším důležitým odlišujícím prvkem konfederace je mezinárodněprávní status členských států, když na členské státy federace

¹³⁵ Schütze 2009, s. 30.

¹³⁶ Jellinek 1906, s. 832.

¹³⁷ Schütze 2009, s. 32.

¹³⁸ srov. Holländer 2009, s. 103–104

¹³⁹ Např. viz Kelsen 1999, s. 319; Pavlíček 2014, s. 125.

¹⁴⁰ Pavlíček 2014, s. 125.

¹⁴¹ Viz Jellinek 1906, s. 287–288.

¹⁴² Tradiční mezinárodní právo dlouho odmítalo připustit právní subjektivitu jiným aktérům než státům (viz ČEPELKA, Čestmír a Pavel ŠTURMA, 2003. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: Eurolex Bohemia, s. 61). Teprve po druhé světové válce v tomto ohledu došlo k průlomům, když Mezinárodní soudní dvůr shledal, že OSN disponuje mezinárodněprávní subjektivitou. Viz Mezinárodní soudní dvůr, ICJ Reports 174, *Reparation for Injuries suffered in the Service of the United Nations*, ze dne 11. 4. 1949.

obecně není nahlíženo jako na plnoprávné subjekty mezinárodního práva.¹⁴³ Kromě mezinárodněprávní subjektivity je dalším významným prvkem, odlišujícím konfederaci od federace, vztah občanů jednotlivých členských států k centrálním orgánům. Ve federacích jsou centrální orgány oprávněny vydávat závazné právní akty, které jsou závazné i pro občany členských států, zatímco v konfederacích akty orgánů konfederace zavazují pouze členské státy.¹⁴⁴ Za další dva odlišující prvky bývá označován způsob novelizace zakládací smlouvy a právo členského státu na jednostranné vystoupení.¹⁴⁵ Žádný z těchto prvků však není jednoznačným ukazatelem, zdali je útvar federací či konfederací, neboť v historii i současnosti existuje mnoho útvarů, ve kterých jsou jednotlivé prvky smíšené.¹⁴⁶

Z tohoto důvodu není ani překvapením, že jsou v rámci teorie odlišné závěry, jaké útvary jsou konfederacemi a zdali vůbec v současné době tyto útvary existují.¹⁴⁷ Rovněž je třeba poznamenat, že rozlišování mezi federací a konfederací s ohledem na historický vývoj se věnovala zejména německá jurisprudence.¹⁴⁸

Tyto dvě formy svazků států rozeznával rovněž Kelsen. Nezastával však kategorické vidění těchto dvou forem státních formací. Dle jeho názoru je nutné pro rozlišení mezi unitárním státem, federací a konfederací zkoumat stupeň decentralizace.¹⁴⁹ Vodítkem je, zda klíčové pravomoci vykonává federace či členské státy. Federace se vyznačovala tím, že disponovala plnými pravomocemi v oblasti zahraničních věcí, obrany, rovněž disponovala vlastními exekutivními nástroji jako policie. Naopak konfederace se vyznačuje tím, že nemá vlastní exekutivní nástroje, a tedy je ve vynucování svého právního řádu závislá na členských státech. Dalším prvkem

¹⁴³ Frenkel 2007, p. 309.

¹⁴⁴ Holländer 2009; Frenkel 2007, p. 308.

¹⁴⁵ Frenkel 2007, p. 304.

¹⁴⁶ Právo na vystoupení bylo formálně obsaženo v socialistických federacích, ale secesi připouští i například Kanada.

¹⁴⁷ Frenkel pokládal za konfederaci například i Organizaci spojených národů nebo tehdejší Evropské společenství (2007, s. 253). Naopak dle Šturmy a Čepelky v současné době žádná konfederace neexistuje, byť tyto autoři uvádějí některé útvary, které by bylo možné za konfederaci považovat (2003, s. 90). Tento názor sdílí rovněž Klíma (2006, s. 249).

¹⁴⁸ Frenkel 2007, p. 302; viz také Schmitt a Seitzer 2008, s. 383.

¹⁴⁹ „Only the degree of decentralization distinguishes a unitary State divided into autonomous provinces from a federal State. And as the federal State is distinguished from a unitary State, so is an international confederacy of States distinguished from a federal State by a higher degree of decentralization only. On the scale of decentralization, the federal State stands between the unitary State and an international union of States. It presents a degree of decentralization that is still compatible with a legal community constituted by national law, that is, with a State, and a degree of centralization that is no longer compatible with an international legal community, a community constituted by international law.“ Kelsen 1999, s. 316.

typickým pro federaci a nikoli pro konfederaci je občanství.¹⁵⁰ Je však třeba mít na paměti, že dle Kelsena mezi federací a konfederací neexistovala jednoznačně stanovená hranice. Unitární stát, federace i konfederace byly body na škále, mezi kterými bylo možné volně přecházet.

Kritikem rozlišování konfederace a federace byl rovněž Schmitt, dle kterého toto dělení vzniklo srovnáváním Německého spolku z roku 1815 s Německou říší vzniklou v roce 1871. Schmitt federaci charakterizoval jako trvalé spojení států, které ačkoli je dobrovolné, znamená pro každý členský stát zcela fundamentální ústavní změnu, bez ohledu, zda se samotný vstup do federace v ústavě výslovně promítne či nikoli. Členský stát se totiž jako celek stává součástí politického systému federace. Federace nemůže existovat bez práva intervence do záležitostí členských států. Na druhou stranu smyslem federace je zachování politické nezávislosti členských států. Každá federace (tj. i konfederace) má společnou kolektivní politickou vůli, stejně tak však i členské státy. Ty nejsou federaci přímo podřízené, federace však ani není podřízena členskými státy. Rovnováha mezi těmito protikladnými prvky je základem federace.¹⁵¹

Prostřednictvím této definice se Schmitt rovněž vypořádává s otázkou suverenity, když shledává, že právě základním rysem federace je, že tato otázka zůstává nevyřešena.¹⁵²

¹⁵⁰ Kelsen 1999, s. 321–325.

¹⁵¹ „The essence of the federation resides in a dualism of political existence, in a connection between federalist togetherness and political unity, on the one hand, and the persistence of a majority, a pluralism of individual political unities, on the other.“ Schmitt a Seitzer 2008, s. 388.

¹⁵² „It is part of the essence of the federation, however, that the question of sovereignty between federation and member states always remains open as long as the federation as such exists alongside the member states as such. If one speaks of a federation in which the federation as such, not the member states, is sovereign; and if one speaks of a construct in which only the “federation,” that is the collective as such, has political existence; then that is, in fact, a sovereign unified state. By this means, the actual problem of the federation is simply evaded.“ Schmitt a Seitzer 2008, s. 389.

2.4. Povaha Evropského společenství a předlisabonské Evropské unie

Z výše uvedeného výkladu je patrné, že ačkoliv teoretické přístupy ke svazovým státům jsou různorodé, základním rysem federativního, popřípadě konfederativního uspořádání vztahu států je vznik společných rozhodovacích orgánů. Takovými orgány disponovalo ES od svého vzniku. Nahlédneme-li tedy na danou problematiku optikou tradičního přístupu zastávaného většinou české odborné veřejnosti, založeného na dělení mezi konfederaci a federaci, budeme nadále zkoumat rozhodné rozlišovací znaky bývalého ES.

Jako prvotní rozlišovací znak bývá uváděn charakter zakládacího právního aktu.

V případě ES i následně EU není pochyb, že zakládací smlouvy jsou smlouvami mezinárodními. Tento rozlišovací znak je však nejméně nápomocný, neboť z historie jsou známy případy, kdy ústava federace byla přijata formou mezinárodní smlouvy, přičemž po její ratifikaci nabyla rovněž ústavní rozměr.¹⁵³

Dalším ze základních rozlišovacích znaků je možnost vydávat přímo závazné právní akty. Takovouto pravomocí ES disponovalo od počátku své existence prostřednictvím čl. 249 SES (původně čl. 189 SEHS), ve kterém bylo přímo uvedeno ve vztahu k nařízení, že je přímo použitelné ve členských státech.¹⁵⁴ ESD rovněž svou judikaturou prosadil již nikoliv tak patrnou skutečnost, že přímo použitelná jsou rovněž některá ustanovení zakládací smlouvy.¹⁵⁵ Přímá použitelnost primárního práva a směrnic měla rozměr vertikální a horizontální. Jednotlivec se tak mohl dovolávat příslušných ustanovení vůči členskému státu i vůči jinému jednotlivci. Otázka přímé použitelnosti vždy závisela na povaze konkrétního ustanovení. Později ESD dovedl i přímou použitelnost neimplementované směrnice a rozhodnutí.¹⁵⁶

¹⁵³ Takovým příkladem jsou například USA. Rovněž i základní zákon SRN byl přijímán formou mezinárodní smlouvy (Schütze 2009, pozn. 179). Rovněž tato teze je zcela v souladu s rozsudkem ESD C-6/64, *Flaminio Costa v E.N.E.L.*, ze dne 15. 7. 1964.

¹⁵⁴ V Rozsudku ESD, C-43/71, *Politi s.a.s. v Ministry for Finance of the Italian Republic*, ze dne 14. 12. 1971, ESD poté jednoznačně deklaroval, že nařízení jsou přímo použitelná a mají vertikální i horizontální efekt.

¹⁵⁵ Rozsudek ESD C-26/62, *Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen*, ze dne 5. 2. 1963

¹⁵⁶ Ve vztahu k směrnici viz Rozsudky ESD C-41/74, *Yvonne van Duyn v Home Office*, ze dne 4. 12. 1974, a C-148/78, *v trestním řízení proti Tullio Ratti*, ze dne 5. 4. 1979. Ve vztahu k rozhodnutí viz rozsudek ESD, C-156/91,

Otázka přímé použitelnosti by však sama o sobě byla bez významu, pokud by přímo použitelná ustanovení evropského práva neměla přednost před právem vnitrostátním. Tuto implicitní vlastnost evropského práva ESD dovodil ve slavném rozsudku C-6/64, *Flaminio Costa v E.N.E.L.*, ze dne 15. 7. 1964, když konstatoval absolutní přednost evropského práva před právem členského státu. ESD se však nespokojil s pouhým konstatováním přednosti evropského práva, ale rovněž se vymezil vůči mezinárodnímu právu s tím, že právo ES konstituuje samostatný právní řád, a konstatoval, že uzavřením zakládací smlouvy došlo k postoupení části svrchovanosti členských států na EHS, které tak tato práva vykonává.¹⁵⁷

ESD dále v rozsudku, C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ze dne 17. 12. 1970, přednost evropského práva opětovně potvrdil, přičemž deklaroval, že platnost evropského práva nemůže být zpochybněna ani na základě námítky jeho protiústavnosti.¹⁵⁸

Takováto klasifikace charakteru práva ES jako autonomního právního řádu, jež je přímo použitelné v členských státech a má aplikační přednost před právem členských států, naplňuje jeden ze znaků, který je přisuzován federacím, přičemž velmi často je teorií tento znak považován za klíčový rozdíl mezi federací a konfederací.¹⁵⁹

Zdali je však právo ES skutečně nebylo však úplně jednoznačné, neboť některé členské státy závěry ESD o úplné přednosti evropského práva nepřijaly a vymezily si

Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG v Landrat des Kreises Schleswig-Flensburg, ze dne 10.11. 1992. Jak v případě směrnice, tak rozhodnutí měli pouze vertikální přímý účinek. Jednotlivci se tedy případných práv z těchto aktů nemohli dovolávat vůči třetím osobám, ale pouze vůči členskému státu.

¹⁵⁷ „By contrast with ordinary international treaties, the EEC Treaty has created its own legal system which, on the entry into force of the Treaty, became an integral part of the legal systems of the Member States and which their courts are bound to apply. By creating a Community of unlimited duration, having its own institutions, its own personality, its own legal capacity and capacity of representation on the international plane and, more particularly, real powers stemming from a limitation of sovereignty or a transfer of powers from the States to the Community, the Member States have limited their sovereign rights, albeit within limited fields, and have thus created a body of law which binds both their nationals and themselves.“ Rozsudek ESD, C-6/64, *Flaminio Costa v E.N.E.L.*, ze dne 15. 7. 1964.

¹⁵⁸ „Recourse to the legal rules or concepts of national law in order to judge the validity of measures adopted by the institutions of the Community would have an adverse effect on the uniformity and efficacy of Community law. The validity of such measures can only be judged in the light of Community law. In fact, the law stemming from the Treaty, an independent source of law, cannot because of its very nature be overridden by rules of national law, however framed, without being deprived of its character as Community law and without the legal basis of the Community itself being called in question. Therefore the validity of a Community measure or its effect within a Member State cannot be affected by allegations that it runs counter to either fundamental rights as formulated by the constitution of that State or the principles of a national constitutional structure.“ Rozsudek ESD, C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ze dne 17. 12. 1970.

¹⁵⁹ Viz Holländer 2009.

prostřednictvím svých nejvyšších či ústavních soudu určitý prostor pro možnou rezistenci, která však zůstávala pouze v hypotetické rovině. Prvním takovým případem bylo rozhodnutí italského ústavního soudu, sp. zn. 183/1973, *frontini*, ze dne 27. 12. 1973, ve kterém bylo konstatováno, že i orgány EHS jsou povinny respektovat základní hodnoty italského ústavního řádu. Známa je rovněž judikatura německého ústavního soudu (Bundesverfassungsgericht [dále též „BVerfG“]), který se vymezil vůči evropskému právu v rozsudku sp. zn. 2 BvL 52/71, *Solange I*, ze dne 29. 5. 1974, ve kterém uvedl, že bude přezkoumávat komunitární právo tak dlouho dokud ESH nebude mít přímo volený parlament a listinu základních práv. Tento svůj postoj později zmírnil, když s ohledem na právní vývoj v EHS, především lidskoprávní judikaturu ESD v rozsudku sp. zn. 2 BvR 197/83, *Solange II*, ze dne 22. 10. 1986, konstatoval, že žaloby směřující proti právním aktům EHS budou odmítnuty, pokud nebude prokázáno, že úroveň ochrany základních práv v EHS se snížila.

Zatímco rozsudky *Solange I* a *Solange II* představovaly spíše jen určitou výhradu ve vztahu k lidskoprávní dimenzi, nikoli však zásadní zpochybnění doktríny přednosti evropského práva a jeho přímého účinku v členských státech, rozsudek BVerfG, sp. zn. 2 BvR 2134/92, *Maastricht*, ze dne 12. 10. 1993, lze pokládat za přímo protichudný s doktrínou ESD. Německý ústavní soud v něm dospěl k závěru, že jelikož EU není státem, a nemá potřebou demokratickou legitimitu, zdrojem demokratické legitimacy jsou členské státy, které tak jsou rovněž zdrojem legitimacy pro evropské právo, jenž tak může v rámci německého právního řádu působit pouze prostřednictvím vnitrostátní normy. Veškeré právní akty EU, které překročí zmocnění, které mají k působení v německém právním řádu, jsou ultra vires, přičemž o otázce, zda k tomu došlo rozhoduje v poslední instanci německý ústavní soud. Německý ústavní soud se tak zcela vrátil k pojetí evropského práva jako práva mezinárodního, přičemž na něj uplatnil tradiční dualistickou koncepci a oponoval tak závěrům ESD o bezprostředním účinku norem evropského práva v právních řádech členských zemí.¹⁶⁰ Je tak zjevné, že ačkoli právní praxe spíše svědčila závěrům ESD, a tedy přímému účinnku a přednosti evropského práva, po teoretické stránce nebyla tato otázka jednoznačně rozhodnuta.¹⁶¹

¹⁶⁰ Podrobně k tomuto rozsudku viz Schütze 2009, s. 59–62.

¹⁶¹ Podrobněji k judikatuře nejvyšších a ústavních soudů členských států ve vztahu k EU viz Zbiral 2013, s. 49–58.

Dalším výrazným prvkem, který je dle části teorie rozhodující, je otázka mezinárodněprávní subjektivity.¹⁶² Jelikož v současnosti je již připuštěna možnost nabývat mezinárodněprávní subjektivitu i pro nestátní aktéry, sama skutečnost, že ES touto právní subjektivitou disponovalo, nám mnoho nenapoví. Ve federacích však obecně není na členské státy obecně pohlíženo jako na plnoprávné subjekty mezinárodního práva, tedy je ani není možné považovat za suverénní. V tomto ohledu není sporu o tom, že členské státy si v rámci ES i EU zachovaly mezinárodněprávní subjektivitu a je na ně pohlíženo jako na plnoprávné subjekty mezinárodního práva.

Další dva prvky, které slouží ke klasifikaci mezi konfederací a federací je možnost vystoupení a způsob novelizace zakládací smlouvy (ústavy). Možnost vystoupení z bývalého ES, popřípadě z dřívější EU, nebyla úplně jednoznačná a obecně spíše převládal názor, že jednostranné vystoupení možné není. V případě novelizace zakládací smlouvy byla vyžadována ratifikace všemi členskými státy. Takováto úprava spíše svědčila konfедераčnímu charakteru. ES však disponovalo rovněž speciálním čl. 235 SEHS (později přečíslovaným na čl. 308 SES), na základě kterého mohly být přijímány právní akty i bez výslovného právního základu zakotveného ve smlouvách, pokud to bylo nutné pro naplnění jeho cílů v rámci společného trhu. Ačkoli i tak bylo pro přijetí takového aktu vyžadováno jednomyslné rozhodnutí Rady, nebyla již nutná ratifikace v členských státech. Ačkoli i tak lze spíše pokládat formu novelizace primárního práva za spíše konfедераčního charakteru, není tento aspekt tak jednoznačný, jak by se zprvu mohl jevit.¹⁶³

Podíváme-li se na institucionální uspořádání ES obdobným způsobem, jakým Madison popisoval charakter nové americké federace, za nejvýraznější nadnárodní prvek v rámci institucionálního uspořádání ES bylo možné pokládat roli Komise.¹⁶⁴ Ta byla formálně nezávislá na vůli členských států a stále disponovala významnými pravomocemi, již zmíněným monopolem na iniciativu právních aktů ES, v určitých případech mohla i právní akty přímo vydávat. Dále byla pověřena kontrolou

¹⁶² Frenkel 2007, p. 309.

¹⁶³ K čl. 235 SEHS a dalším flexibilním ustanovením viz kapitola 3.2.2.

¹⁶⁴ Centralistické prvky v rámci federálních států jsou pojmosloví Evropské unie označovány nadále jako nadnárodní či nadstátní.

implementace aktů ES členskými státy, přičemž v případě neplnění povinností ze strany členského státu byla oprávněna podat žalobu k ESD. Určitý mezinárodněprávní prvek lze spatřovat i v Komisi, a to především v jejím složení z jednotlivých zástupců členských států, které dokonce časem dospělo k naprosto rovnému zastoupení, přičemž hlas všech komisařů má stejnou váhu. V Komisi tak lze paradoxně nalézt nejvýrazněji projevený princip rovnosti členských států v rámci všech institucí ES.

Mezinárodněprávní prvek naopak zastupovala Rada, složená ze zástupců členských států, přičemž každý stát byl zastupován na základě rovného principu jedním zástupcem. Dle původní smlouvy o EHS velká část rozhodování Rady byla založena na principu jednomyslnosti, což zcela korespondovalo s mezinárodním charakterem Rady. V některých případech však rozhodovala na základě kvalifikované většiny, přičemž těchto případů s dalšími novelizacemi narůstal. Většinové hlasování tak bezpochyby představovalo výrazný nadnárodní prvek ve fungování Rady.¹⁶⁵ Za prvek mezinárodní lze určitě označit formu předsednictví, ve kterém se na základě rovného principu střídaly všechny státy po 6 měsících.

Výrazný mezinárodněprávní prvek představovala Evropská rada, a to již jen tím, že dlouho existovala zcela mimo rámec primárního práva, přičemž však měla zásadní vliv na celkové politické vedení ES. Vznikla v průběhu 70. let minulého století ze schůzí vrcholných představitelů členských států EHS.¹⁶⁶ Poprvé byla formálně zmíněna v Jednotném evropském aktu, byť i z něj je zřejmé, že fungovala již dříve. Blíže pak bylo její fungování specifikováno v Maastrichtské smlouvě, avšak formálně nebyla institucí EU, byť ve výjimečných případech mohla přijímat rozhodnutí.¹⁶⁷ Složená byla z hlav států a předsedů vlád. Rozhodování Evropské Rady bylo zásadně jednomyslné. V rámci ES však formálně nevykonávala žádnou funkci ani tedy nemohla vydávat žádné právní akty.

Role Evropského parlamentu byla z počátku minimální. Postupně však získal pravomoci, které jeho význam výrazně posílily a již před přijetím Lisabonské smlouvy byl významným hráčem v rámci ES. Jako jediná instituce je volen přímo občany EU,

¹⁶⁵ Srov. TICHÝ, Luboš, Arnold RAINER, Jiří ZEMÁNEK, Richard KRÁL a Tomáš DUMBROVSKÝ, 2011. *Evropské právo*. Praha: C.H. Beck., s. 305.

¹⁶⁶ Blíže ke vzniku Evropské rady a jejímu fungování před Lisabonskou smlouvou (viz ŠLOSARČÍK, Ivo, 2013. *Instituce Evropské unie a Lisabonská smlouva*. B.m.: Grada., s. 15–20)

¹⁶⁷ Viz čl. 13 odst. 2. SEU-N a čl. 17 odst. 1 SEU-N a čl. 99 odst. 2 SES.

čímž se právním aktům ES dostávalo legitimacy přímo od lidu, což bezpochyby konstituuje silně nadnárodní charakter Evropského parlamentu. Pokud vůbec lze nalézt v rámci Evropského parlamentu nějaké prvky mezinárodní jsou spojeny s volbou poslanců, jelikož jednotné kandidátky evropských politických uskupení neexistují.

Maastrichtskou smlouvou získala formálně nově vzniklá EU velmi významné pravomoci v oblasti zahraniční politiky a bezpečnosti (2. pilíř) a v oblasti justiční a policejní spolupráce (3. pilíř), což mimo jiné zakládalo i pravomoc vydávat právní akty v oblasti trestního práva, tedy v oblasti, která byla doposud pokládána za výhradní sféru členských států. Podíváme-li se však na způsob, jakým byly právní akty v těchto dvou pilířích tvořeny, je nutno dojít k závěru, a to především ve vztahu k oblasti SZBP, ale v zásadě i k policejní a justiční spolupráci, že k přechodu pravomocí z členských států nedošlo. V rámci obou těchto pilířů byly právní akty schvalovány na základě jednomyslnosti v Radě, a tedy nemohlo dojít k přijetí aktu proti vůli některého ze států, přičemž tyto akty ani nebyly přímo vykonatelné v členských státech. V případě SZBP byla jurisdikce ESD vyloučena. V případě 3. pilíře byla dobrovolná a omezená. Jakýkoliv závazek, který pro stát v rámci těchto politik EU vznikl tak musel být s ohledem na princip jednomyslnosti přijat dobrovolně a nadto ještě řádně inkorporován do vnitrostátního práva. Právní akty takto vydané představovaly spíše společnou vůli členských států a nikoli vůli nadstátního subjektu.

Z výše uvedeného je zřejmé, že ES mělo smíšené prvky jak konfederace, tak federace. Zůstaneme-li u těch nejpodstatnějších, jednak jeho právo bylo přímo účinné, což navozuje dojem federace, na druhou stranu na všechny členské státy je pohlíženo jako na plnoprávné subjekty mezinárodního práva, což je rozhodující prvek konfederací. Rovněž institucionální struktura má charakter, který spíše odpovídá federacím, byť tato skutečnost je tlumena tím, že nejvýraznějším orgánem je Rada. Další dva pilíře EU měly charakter konfедераční

Je tak zjevné, že hlavním důvodem, pro který bylo obtížné ES, respektive předlisabonskou EU dle obecně přijímaných státovědných teorií zařadit, není, že by jednotlivé prvky této organizace představovaly zásadní novum, ale je to jejich kombinace. Tedy smíšení prvků jak konfederativních, tak federativních a zároveň snaha

o kategorické členění. Není pak překvapením, že hlavní proud státovědné teorie přijímá závěr, že EU je entitou *sui generis*.

Kategorické dělení na federaci a konfederaci však není jedinou přijímanou teorií, jak bylo výše popsáno, dokonce spíše omezeno jen na středoevropský prostor.

Budeme-li zkoumat stupeň centralizace EU, a tedy se pokoušet dovodit, zdali již množství a význam pravomocí vykonávaných EU konstituovalo federální stát, tak jak uváděl Kelsen, nelze si nepovšimnout, že je zcela nepochybné, že s EU jsou spojovány prvky, které jsou v právní teorii spojovány výhradně se státem. Mimo zmíněné všeobecně závazné normotvorby je to i institut občanství.¹⁶⁸ Dalšími prvky, kterými se však vyznačují federace, jsou úplné pravomoci v oblasti zahraničních věcí a obrany. Federace by rovněž měla disponovat vlastními exekutivními nástroji jako je policie. Naopak konfederace se vyznačuje tím, že nemá vlastní exekutivní nástroje, a tedy je ve vynucování svého právního řádu závislá na členských státech.¹⁶⁹

Podíváme-li se na bývalou EU, je patrné, že i přes značné pravomoci v oblasti legislativy, výslovných exekutivních pravomocí, tedy případů, kdy byla Rada či Komise oprávněná vydávat individuální právní akty, měla naprosté minimum.¹⁷⁰

Obecně jsou shledávány základní dva přístupy pro dělení exekutivních pravomocí v rámci federace. Dle prvního federace vymáhá své právo a tedy má exekutivní pravomoci zrcadlově ke svým legislativním. Tento model je uplatňován v USA a vychází z principu, že federace nemůže dávat státům příkazy, a tedy je ani nemůže nutit provádět federální právní předpisy.¹⁷¹ Druhou formou je například Německo, kde federální právní předpisy jsou prováděny do značné míry členskými státy, přičemž dokonce dochází v určitých případech k zásahům do administrativní

¹⁶⁸ KNAPP, Viktor, 1998. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: Beck. Právnické učebnice, p. 26

¹⁶⁹ Viz Kelsen 1999, s. 321–322.

¹⁷⁰ Původní smlouva výslovně svěřovala pravomoc k vydání rozhodnutí pouze v případě v čl. 43 SEHS, v oblasti společné zemědělské politiky, v čl. 79 a 80 SEHS týkající se dopravní politiky a v čl. 85 SEHS v oblasti ochrany hospodářské soutěže. Dále byla dovozována implicitně tato pravomoc v čl. 113 odst. 2 SEHS jímž byla upravována společná obchodní politika.

¹⁷¹ SCHÜTZE, Robert, 2010. From Rome to Lisbon : „Executive federalism“ in the (new) European Union. *Common market law review*. 1., 47(5), s. 1388).

autonomie členských států, když federální orgány mohou vydávat instrukce pro administrativní orgány členských států.¹⁷²

Základní nosný princip pro výkon evropského práva byl obsažen v čl. 5 SEHS (později přečíslovaném na čl. 10 SES), dle kterého byly členské státy povinny přijmout veškerá vhodná opatření pro plnění závazků plynoucích ze smlouvy a z činnosti orgánů ES, tedy, že výkon a vynucování evropského práva je svěřeno členským státům. ES však nad rámec konkrétních pravomocí mohlo vydávat exekutivní akty prostřednictvím klauzule flexibility a rovněž i prostřednictvím čl. 95 SES, na jehož základě byla přijímána „opatření ke sblížení právních a správních předpisů k vytvoření vnitřního trhu.“¹⁷³ Prostřednictvím těchto článků mohlo společenství i vytvářet administrativní struktury k zajištění fungování evropského práva.¹⁷⁴ Exekutivní pravomoci ES i přes jejich narůstající význam zůstaly výjimkou ze zásady, zakotvené v čl. 10 SES, přičemž je třeba podotknout, že ačkoliv ES mohlo svými akty vyloučit z exekuce určitých právních předpisů členské státy úplně, administrativa členských států zůstala vždy procesně autonomní, tj. nestala se součástí administrativní struktury ES. Až na výjimky ani nedocházelo ze strany administrativních orgánů k vydávání individuálních právních aktů jménem ES.¹⁷⁵ Dělení exekutivních pravomocí mezi členské státy a ES je založeno na smíšeném modelu. Základním prvkem je decentralizovaná exekuce evropského práva obdobně jako v Německu, na druhou stranu evropské orgány nebyly oprávněny úkolovat administrativu členských států jako v modelu americkém.¹⁷⁶

Za takového právního stavu nelze hovořit o ES, respektive ani předlisabonské EU, jako o federálním státu, když členské státy, ačkoliv přepustily řadu legislativních pravomocí na ES, které nadto lze vykládat s ohledem na obecný charakter vnitřního trhu velice široce, si stále ponechaly pod svou kontrolou klíčové legislativní pravomoci v oblasti vnitřní i vnější bezpečnosti a většinu exekutivních pravomocí. Především pak kontrolu nad ozbrojenými složkami, které ve své podstatě tvoří jádro státní moci, nikdy

¹⁷² Schütze 2010, s. 1391.

¹⁷³ K otázce, zdali čl. 95 SES lze využít tímto způsobem a svěřit společenství exekutivní pravomoc viz rozsudky ESD C-359/92, *Německo v. Rada*, ze dne 9. 8. 1994; C-66/04, *Spojené království v. Evropský parlament a Rada*, ze dne 6. 12. 2005.

¹⁷⁴ Viz rozsudek ESD, C-217/04, *Spojené království v. Evropský parlament and Rada*, ze dne 2. 5. 2006.

¹⁷⁵ Podrobněji otázce dělby exekutivních pravomocí v rámci Evropské unie viz Schütze 2010, s. 1385–1427.

¹⁷⁶ Schütze 2010, s. 1425–1426.

nepřepustily.¹⁷⁷ Je však třeba podotknout, že hodnocení, kdy dojde ke vzniku federálního státu, tedy kdy stupeň centralizace překročí hranici, za kterou je již nutné dané uskupení pokládat za federální stát, je vždy do určité míry subjektivní. V tomto ohledu je nepochybné, že mezinárodní společenství i vrcholní představitelé členských států i veřejnost nevnímalo předlisabonskou EU jako stát, a i toto mohl být i důvod odmítnutí Ústavní smlouvy ve Francii a Nizozemí pro její státoprávní terminologii.

Předlisabonskou EU je tak možno charakterizovat jako velmi centralizovanou konfederaci, jinými slovy jako konfederaci s federálními prvky. Německá právní věda nezařaditelnost EU vyřešila vytvořením nové kategorie Staatenverbund, která stojí mezi konfederací (Staatenbund) a federací (Bundesstaat).¹⁷⁸

Nikoli všechny federální teorie dovozují jako definiční znak federace její státní povahu. Výhodou tohoto přístupu je především to, že není nutné se zabývat samotným zkoumáním, zda dané uskupení států má povahu složeného státu či je pouhou konfederací, ale je akcentován ten prvek, který má konfederace i federace společný, tedy že se jedná o uskupení úzce spolupracujících států, a zkoumána je především otázka, jakým způsobem ta, která federace funguje.¹⁷⁹

Ať již bychom klasifikovali ES a následně vzniklou EU jakkoliv, je zcela evidentní její federální charakter, který je třeba mít na paměti při zkoumání vztahů v rámci EU. Na druhou stranu je patrné, že ačkoli formálně disponovala státními prvky, jako je území, obyvatelstvo a vláda, neměla k dispozici prostředky (moc), kterými by mohla chránit svou vnější integritu, a i omezené prostředky k ochraně integrity vnitřní (především ve srovnání s členskými státy). Z tohoto pohledu tak nenaplnovala především materiální znaky státu.

¹⁷⁷ Zde je třeba podotknout, že v jedné významné oblasti již k úplnému postoupení pravomocí na Evropskou unii došlo, a to v oblasti měnové politiky, byť pouze u části států, které používají jako svou měnu Euro. Jelikož ČR doposud není jeho uživatelem, touto otázkou se podrobněji nezabývám. K této problematice aspektů přenosu této pravomoci (viz ZBÍRAL, Robert, 2013. *Přenos pravomocí členských států na Evropskou unii: cesta bez zpátečního lístku? = Transfer of member state's competences to the European Union: a journey with no return ticket?* Vydání první. Praha: Leges. Edice Teoretik., s.172-187). I v tomto případě však EU naráží na limity svých schopností k prosazení svých pravomocí. Viz TOMÁŠEK, Michal, 2015. *Quis custodiet custodes? JINÉ PŘÁVO* [online]. [vid. 2017-02-02]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2015/01/michal-tomasek-quis-custodiet-custodes.html>

¹⁷⁸ „European Union which is designed as a Staatenverbund. The concept of Verbund covers a close long-term association of states which remain sovereign, an association which exercises public authority on the basis of a treaty, whose fundamental order is, however, subject to the disposal of the Member States alone and in which the peoples of their Member States, i.e. the citizens of the states, remain the subjects of democratic legitimisation.“ Rozsudek BVerfG, 2 BvE 2/08, ze dne 30. 6. 2009, p. 229.

¹⁷⁹ Zastáncem takového to přístupu je v současné době především Robert Schütze (viz 2009), Tento přístup i je i v souladu s pojetím federace, které zastával Carl Schmitt. viz kapitola 3. 3.

V případě, že bychom zkoumali, zdali EU má svou státní ideu, která bývá rovněž pokládána za znak státnosti, spíše se lze přiklonit k závěru, že tento znak postrádá. Obyvatelé EU se spíše identifikují se svými členskými státy než z EU z čehož právě lze usuzovat na absenci státní ideje EU.¹⁸⁰ Nadruhou stranu EU je federální entita, je tak zcela pochopitelné, že politické vědomí obyvatelstva EU je spojeno s členskými státy, kdy smyslem existence EU je právě i ochrana politické autonomie svých členů. Hodnotový rámec EU je samozřejmě širší.¹⁸¹ V tomto ohledu nám tak zkoumání tohoto znaku nedává zcela jednoznačnou odpověď.

Především na základě historického vývoje se však nedomnívám, že bylo možné předlisabonskou EU pokládat za nějakou formu alternativního společenského uspořádání autority, spíše představovala výsledek střetu dvou idejí, z nichž první byla snaha o vytvoření evropského státu na federálním principu, tedy teritoriálně vymezené autority, a druhá naopak se snažila o zachování nezávislosti současných evropských států. Zdrojem legitimacy práva však v rámci obou idejí zůstává stát. EU tak v tomto ohledu nepředstavovala zpochybnění teorie suverenity státu, představovala však do jisté míry zpochybnění suverenity svých členských států. Toto zpochybnění, jak bylo popsáno výše, je pouze zdánlivé, neboť členské státy si doposud udržely reálně schopnosti k prosazení své suverenity a naopak EU takovéto schopnosti nenabyla. Popřípadě nazíráno Kelsenovým pohledem, členské státy doposud drží klíčové legislativní i exekutivní pravomoci.

¹⁸⁰ K otázce, zdali EU má vlastní lid či nikoli existuje velká řada úvah a teorií, a to nejen právních. Viz např. LINDSETH, Peter, 2012. The Eurozone Crisis and Europe's Persistent 'No-Demos Problem'. *eutopialaw* [online]. [vid. 2017-04-01]. Dostupné z: <https://eutopialaw.com/2012/01/31/the-eurozone-crisis-and-europes-persistent-no-demos-problem/>; DANIEL INNERARITY, 2014. Does Europe Need a Demos to Be Truly Democratic? *LEQS – LSE „Europe in Question“ Discussion Paper Series* [online].

Dostupné z: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?authtype=shib&custid=s1240919&profile=eds>

¹⁸¹ Viz např. preambule SES i SEU-N, čl. 6 SEU-N. V současném znění dle Lisabonské smlouvy opět preambule SEU a SFEU a dále pak především čl. 2 a 3 SEU

Část III.

3.1. Forma Lisabonské smlouvy

Lisabonská smlouva je mezinárodní smlouvou novelizující Smlouvu o ES a Smlouvu o EU. Zvolená forma je obdobná předchozím novelizačním smlouvám. Nedochozí tak k rušení původních smluv, jak bylo zamýšleno Ústavní smlouvou.

Stěžejní náplň smlouvy je obsažena v čl. 1 a čl. 2, ve kterých jsou uvedeny veškeré změny Smlouvy o EU a Smlouvy o ES, která je přejmenovaná na smlouvu o Evropské unii. Čl. 3 stanovuje časovou působnost smlouvy, která je uzavřena na dobu neurčitou a čl. 4 odst. 1 specifikuje, že dosavadní protokoly připojené k oběma smlouvám budou novelizovány protokolem č. 1 připojeným k Lisabonské smlouvě a že protokol č. 2 obsahuje změny Smlouvy o ESAE. Lisabonská smlouva (obdobně jako smlouva Amsterodamská) provádí přečíslování dosavadních článků (čl. 5). Čl. 6 stanovuje, že pro vstup v účinnost musí být smlouva ratifikována všemi signatářskými státy a datum vstupu v účinnost, kterým mělo být 1. 1. 2009, či případně první den měsíce následujícího po ukončení ratifikace posledním státem. Smlouva nakonec začala být účinná dne 1. 12. 2009. V posledním článku č. 7 jsou uvedeny veškeré oficiální jazyky, ve kterých je smlouva sepsána.

Lisabonská smlouva rovněž připojuje k původním smlouvám 11 nových protokolů. K samotné Lisabonské smlouvě jsou připojeny výše zmíněné dva protokoly, na které odkazuje čl. 4.

Prostřednictvím závěrečného aktu je k Lisabonské smlouvě připojeno 65 prohlášení, která nemají právně závazný charakter.

Je tak zjevné, že Lisabonská smlouva ve své hlavní části na rozdíl od Ústavní smlouvy není přímo použitelná (self-executing) a sama o sobě je prakticky nesrozumitelná. Aby bylo možné seznat její reálný obsah, musí být čtena ve spojení s původní Smlouvou o EU a Smlouvou o ES.

Smlouva o EU ve znění Lisabonské smlouvy obsahuje 54 článků rozdělených do 6 hlav (před účinností Lisabonské smlouvy obsahovala Smlouva o EU 63 článků rozdělených do 8 hlav), které obsahují všeobecná ustanovení, základní principy, cíle a hodnoty EU, charakterizaci hlavních institucí, společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, možnosti novelizace primárního práva a podmínky přistoupení a vystoupení z EU.

Smlouva o fungování Evropské unie obsahuje 358 článků rozčleněných do 7 částí, které především blíže rozvádí obsah Smlouvy o EU. Hlavní náplní je pak konkrétní vymezení jednotlivých pravomocí EU.

3.2. Obsah Lisabonské smlouvy

Lisabonská smlouva vnesla do základních smluv velkou řadu změn, jejichž kompletní výčet a bližší popis by překračoval rámec tohoto textu, což však ani není jeho smyslem. Dále jsou tedy popisovány změny, které mají, či mohou mít vliv na český ústavní pořádek, a to s ohledem na ústavně zakotvená pravidla působení evropského práva v českém právním řádu. Takovými změnami jsou takové, které se týkají samotné podstaty EU jako organizace s mezinárodněprávní subjektivitou, vymezení pravomocí EU a jejich právních aktů, kterými jsou tyto pravomoci prováděny a institucí, kterými je provádí. Rovněž pokládám za nutné v této části zmínit nové novelizační postupy změn smluv, institut možného vystoupení z EU, opatření přijaté Lisabonskou smlouvou k odstranění deficitu demokratické legitimacy EU a zahrnutí katalogu lidských práv do primárního práva. Dále se budu zabývat některými konkrétními oblastmi, ve kterých došlo k přenosu pravomocí členských států na EU a které jsou pokládány za tradiční pravomoci států.

3.2.1. Sloučení Evropského společenství a Evropské unie

Jednou z nejvýraznějších formálních změn, které Lisabonská smlouva přinesla, je odstranění právní duality ES a tehdejší EU. Nově má EU dle čl. 47 SEU právní subjektivitu a nahrazuje, jak je uvedeno v čl. 1 SEU, ES a je jeho nástupkyní.

Dle čl. 1 SEU-N byla EU založena na evropských společenstvích doplněných politikami a formami spolupráce stanovenými Smlouvou o EU. Součástí EU tedy bylo jak ES, tak ESAE, a původně ještě ESUO, přičemž každé z těchto společenství disponovalo právní subjektivitou.¹⁸² Tato tři společenství tvořila první pilíř EU, která byla dále doplněná o politiky EU, společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a justiční a policejní spolupráci, tzv. druhý a třetí pilíř EU. Samotná EU právní

¹⁸² viz čl. 281 SES, čl. 184 SESAE

subjektivitou, alespoň dle primárního práva nedisponovala, avšak byla oprávněna sjednávat dle čl. 24 SEU-N mezinárodní dohody, a tedy bylo částí odborné veřejnosti shledáváno, že implicitně rovněž právní subjektivitou disponuje.¹⁸³

Lisabonskou smlouvou došlo v tomto směru k zásadní změně, kdy nově je dle čl. 1 SEU EU založena na Smlouvě o EU a na Smlouvě o fungování Evropské unie, přičemž tyto dvě smlouvy mají stejnou právní sílu. EU nahrazuje ES a je jeho nástupkyní. Výše popsaný poměrně matoucí stav, kdy v rámci EU existovalo několik mezinárodních organizací, přičemž každá byla oprávněna jednat, avšak všechny byly zastřešeny Unií, tak končí. Lisabonská smlouva tak plní jeden z hlavních cílů Ústavní smlouvy, kterým bylo právní sjednocení ES a EU, pouze na rozdíl od navrhované ústavní smlouvy nedošlo Lisabonskou smlouvou ke sloučení obou těchto smluv do jediného dokumentu. Jak plyne z výše citovaného čl. 1 SEU, obě smlouvy mají stejnou právní sílu. Jejich vzájemný vztah je řešen na základě principu *lex specialis derogat lex generali*.¹⁸⁴ Dochází tak formálně k opuštění pilířové struktury, jelikož veškeré kompetence jsou nyní vykonávány pouze EU a nedochází tak k dělení na unijní a komunitární právo, což lze označit za jeden z nejvýznamnějších přínosů pro zjednodušení práva EU.¹⁸⁵ Reálně však došlo pouze k odstranění třetího pilíře, jelikož oblast SZBP si zachovala speciální právní úpravu.

Jelikož Lisabonská smlouva konstituuje EU odlišně od úpravy obsažené v SEU-N, lze konstatovat, že „předlisabonská“ EU není totožná se současnou Unií. Tuto „novou“ Unií lze spíše pokládat za evoluci ES, které absorbovalo politiky spadající pod původní Evropskou unii, což značí i pozice ESAE. Jak lze vysledovat z čl. 1 SEU, ESAE již není součástí EU a Lisabonskou smlouvou došlo k vypuštění veškerých

¹⁸³ K tématu právní subjektivity předlisabonské EU viz např. CREMONA, M. a B. DE WITTE, 2008. *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals* [online]. B.m.: Bloomsbury Publishing. Essays in European Law. Dostupné z: <https://books.google.cz/books?id=OfXbBAAAQBAJ>, s. 96 a násl. V rámci české odborné veřejnosti převládá spíše názor, že EU právní subjektivitou nedisponovalo. Srov. TOMÁŠEK, Michal, 2009. Evropská unie před Lisabonskou smlouvou a po její eventuální ratifikaci. In: A. GERLOCH a Jan WINTR, ed. *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek v ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. 238

¹⁸⁴ Více ke vztahu obou smluv viz např. CREMONA, Cremona, 2012. The Two (or Three) Treaty Solution: The New Treaty Structure of the EU. In: Andrea BIONDI, Piet EECKHOUT a Stefanie RIPLEY, ed. *EU law after Lisbon*. Oxford [England] ; New York: Oxford University Press.

¹⁸⁵ Například tehdejší předseda Komise Jacques Delors označil stav navozený Maastrichtskou smlouvou jako „organizovanou schizofrenii“; viz GOLDSMITH, Charles, 1991. Delors Calls Latest EC Plan „Crippling“. *The New York Times* [online]. 21. 11. [vid. 2017-03-29]. ISSN 0362-4331.

Dostupné z: <http://www.nytimes.com/1991/11/21/news/21iht-delo.html>

zmínek o něm z normativního textu obou smluv. Z tohoto pohledu je především patrná změna čl. 47 SEU-N a vypuštění čl. 305 SES bez náhrady. Čl. 47 SEU-N, garantoval, že Smlouva o EU se nedotýká smluv o založení Evropských společenství (tedy i ESEA) nebo následných smluv či aktů tyto smlouvy pozměňujících nebo doplňujících. V novém znění Smlouva o EU, tento článek nyní nově číslován jako čl. 40, již odkaz na ESAE neobsahuje. Čl. 305 SES obdobně garantoval, že tato smlouva nemůže derogovat ustanovení Smlouvy o ESAE. Rovněž protokoly týkající se ES nejsou součástí konsolidovaného znění SEU a SFEU.¹⁸⁶ K tomu je však nutné podotknout, že provázanost ESAE s EU je reálně naopak vyšší než dříve, kdy příslušná zakládací smlouva tohoto společenství přímo v mnoha oblastech odkazuje na ustanovení SFEU.¹⁸⁷ ESAE bezpochyby nadále funguje v rámci institucionálního rámce EU, avšak zůstává samostatnou mezinárodní organizací stojící formálně mimo Unii.

3.2.2. Nové vymezení pravomocí

Dalším cílem, který byl předestřen v Nicejské deklaraci i Laekenské deklaraci, bylo zlepšit rozdělení a definování pravomocí. Tento cíl se Lisabonská smlouva pokouší naplnit novou úpravou vymezení pravomocí mezi EU a členskými státy, a to formou definování druhů jednotlivých pravomocí a jejich katalogizováním.

Původní smlouva o EHS žádnou úpravu způsobu vymezení pravomocí mezi členskými státy a tehdejší EHS neobsahovala, když se pouze zabývala rozdělením pravomocí mezi jednotlivými orgány.¹⁸⁸ Původní tvůrci pravděpodobně nepokládali za nutné se více zabývat dělením pravomocí mezi EHS a členské státy, a to s ohledem na zcela základní princip mezinárodního práva svěřením pravomocí, dle kterého veškeré pravomoci náleží státu, pokud nejsou výslovně smlouvou svěřeny EHS.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Jedinou výjimkou je protokol č. 36 o přechodných ustanoveních, který ESAE zmiňuje

¹⁸⁷ K postavení Euroatomu blíže viz Cremona 2012, s. 57–60.

¹⁸⁸ Čl. 4 odst. 1 SEHS zněl: „*The achievement of the tasks entrusted to the Community shall be ensured by*

— *an ASSEMBLY,*

— *a COUNCIL,*

— *a COMMISSION, and*

— *a COURT OF JUSTICE.*

Each of these institutions shall act within the limits of the powers conferred upon it by this Treaty.“

¹⁸⁹ ROSSI, Lucia Serena, 2012. Does the Lisbon Treaty Provide a Clearer Separation of Competences between EU and Member States? In: Andrea BIONDI, Piet EECKHOUT a Stefanie RIPLEY, ed. *EU law after Lisbon*. Oxford [England]; New York: Oxford University Press., s. 85.

Aby tak bylo možné seznat, jakými konkrétními pravomocemi ES disponuje, muselo se vycházet z jednotlivých ustanovení smlouvy, která zakotvovala konkrétní pravomoci unijních institucí k vydání příslušných aktů se stanoveným procesním postupem (tzv. „právní základ“, „legal base“). Původní smlouva nijak mezi jednotlivými pravomocemi ES nerozlišovala.

Tento funkcionalistický systém byl od počátku doplněn klauzulí flexibility v čl. 235 SEHS, dle které, ukázalo-li se, že k dosažení některého z cílů EHS v rámci společného trhu je nezbytná určitá činnost EHS a smlouva k tomu neposkytuje nezbytné pravomoci, byla Rada oprávněna na návrh Komise a po konzultaci se Shromážděním přijmout jednomyslně vhodná opatření.

V následujícím právním vývoji EHS došlo prostřednictvím tohoto článku ke značnému rozšíření původních pravomocí o celé nové oblasti například o oblast ochrany spotřebitele či životního prostředí. Ve svém důsledku tento článek představoval určitou zjednodušenou možnost k nepsané revizi smluv.¹⁹⁰ ESD tento postup orgánů ES ve své judikatuře aproboval, když dovedl, že tento článek může být použit k naplňování činnosti dle čl. 3 SES.¹⁹¹ Pozdější praxe ES i poté používala tento článek i k naplnění cílů dle čl. 2 SES.¹⁹² Možnost aplikovat toto ustanovení tak byla nakonec vázána pouze na naplňování některého z cílů uvedeného v těchto dvou člancích a na podmínku, že tento cíl musí být uskutečňován v rámci společného trhu, nebyl kladen důraz.¹⁹³

S ohledem na obecný charakter cílů dle čl. 2 SES se tak pravomoci ES jevily do určité míry jako téměř neomezené. První zásadní limity k jeho aplikaci nastolily až novelizace smluv postupným přidáváním nových právních základů, další limity poté stanovil ESD ve svém posudku ESD 2/94.¹⁹⁴ V tomto posudku posuzoval soulad návrhu

¹⁹⁰ Rossi 2012, s. 103; blíže k tomuto tématu viz Schütze 2009, s. 133–141.

¹⁹¹ Povahou čl. 235 SEHS, především zdali může vůbec být použit jako samostatný právní základ pro vydání právního aktu a co jsou ty cíle o kterých hovoří se zabýval ESD v rozsudku C-8/73, *Hauptzollamt Bremerhaven v Massey-Ferguson GmbH*, ze dne 12. 7. 1973, přičemž neshledal žádnou překážku pro použití čl. 235 SEHS jako samostatného právního základu. Dále z něj vyplynulo, že cíly dle čl. 235 SEHS se rozumí činnosti uvedené v čl. 3 SEHS. Velmi záhy však právní praxe v ES dovozovala, že čl. 235 lze užít i k naplnění cílů dle čl. 2 SEHS.

¹⁹² Schütze 2009, s. 136.

¹⁹³ „Účelem článku 235 je doplnit úpravu v případě neexistence výslovných nebo implicitních pravomocí udělených orgánům Společenství k určité činnosti konkrétními ustanoveními Smlouvy v rozsahu, v němž se takovéto pravomoci nicméně jeví jako nezbytné k tomu, aby Společenství mohlo vykonávat svou činnost za účelem dosažení některého z cílů stanovených Smlouvou.“ Posudek ESD, 2/94, *Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, ze dne 28. 3. 1996, p. 29

¹⁹⁴ Posudek ESD, 2/94, *Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, ze dne 28. 3. 1996

Komise na přistoupení k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též „EULP“), který právě byl založen na čl. 235 SEHS, přičemž konstatoval, že „*Toto ustanovení, které je nedílnou součástí institucionálního řádu založeného na zásadě svěřených pravomocí, nemůže představovat základ pro rozšíření rozsahu pravomocí Společenství nad obecný rámec vyplývající ze souhrnu ustanovení Smlouvy, a zvláště takových ustanovení, která vymezují úkoly a činnosti Společenství. Nemůže v žádném případě sloužit jako základ pro přijetí ustanovení, která by ve svých důsledcích v podstatě vedla ke změně Smlouvy bez postupu, který Smlouva za tímto účelem stanoví.*“¹⁹⁵ ESD tak především konstatoval, že existují hranice pro užití tohoto článku, byť tyto hranice stanovil poměrně obecně. ESD poté shledal, že jelikož za tehdejší úpravy byla ochrana základních práv zajišťována prostřednictvím ESD, přičemž by došlo ke změně zajišťování ochrany základních práv, takováto změna by měla ústavní rozsah a nemůže k ní dojít prostřednictvím čl. 235 SEHS.

Po tomto značně specifickém případě již však ESD žádný další právní akt založený na tomto článku zrušen nebyl a ESD akceptoval volný výklad pro jeho užití.¹⁹⁶

Dalším ustanovením, které podstatně narušovalo enumerativní princip svěřených pravomocí ES, byl čl. 95 SES (původně čl. 100a SEHS). Na jeho základě mohla být přijímána opatření ke sblížení právních předpisů členských států za účelem vytvoření a fungování vnitřního trhu. Tento článek byl do Římské smlouvy začleněn Jednotným evropským aktem a měl se stát nástrojem, který povede k vytvoření vnitřního trhu. Možnost aplikace tohoto článku byla přece jen omezenější než u klauzule flexibility, na druhou stranu však nebyl vyžadován jednomyslný souhlas v Radě. Jelikož však souvislost s vnitřním trhem má velká řada oblastí lidské činnosti, stal se tento článek jakousi speciální klauzulí flexibility.¹⁹⁷ Určité limity pro použití tohoto článku pak ESD vymezil v rozsudku C-376/98, *Německo v Evropský parlament a Rada*, ze dne 5. 10.

¹⁹⁵ Posudek ESD, 2/94, *Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, ze dne 28. 3. 1996, p. 30

¹⁹⁶ Zbíral 2013, s. 71.

¹⁹⁷ Syllová et al. 2010, s. 497. Jako příklad, co vše je dááno do souvislosti s fungováním vnitřního trhu lze uvést směrnici Evropského parlamentu a Rady ze dne 15. 3. 2006, č. 2006/24/ES, o uchovávání údajů vytvářených nebo zpracovávaných v souvislosti s poskytováním služeb elektronických komunikací, která byla přijata na základě čl. 95 SES zjevně za účelem účely vyšetřování, odhalování a stíhání závažných trestných činů (viz čl. 1 odst. 1) a nařizovala členským státům zajistit uchování komunikačních údajů 6 měsíců až dva roky. Tento postup byl i ESD potvrzen viz rozsudek ESD, C-301/06, *Irsko v. Parlament a Rada*, ze dne 10. 2. 2009. Směrnice byla nakonec zrušena rozsudkem ESD, ve spojené věci C-293/12 a C-594/12, *Digital Rights Ireland v Irsko a Kärntner Landesregierung a další*, ze dne 8. 4. 2014, nikoli však z důvodu užití nesprávného právního základu.

2000. ESD konstatoval, že případná narušení vnitřního trhu, na které právní akt přijatý dle čl. 95 SES reagoval, neměla patřičnou intenzitu.¹⁹⁸ Lze tak dovodit, že na základě tohoto ustanovení lze přijímat opatření k harmonizaci právních předpisů členských států pouze mají-li tyto dostatečně citelný dopad na vnitřní trh.

ESD dále výrazně přispěl k expanzi pravomocí ES svými doktrínami implicitních pravomocí („implied powers“) a paralelních pravomocí. Dle prvně jmenované doktríny ES disponovalo nejenom pravomocemi explicitně stanovenými ve smlouvě, ale rovněž takovými pravomocemi, byť ve smlouvě neuvedenými, bez kterých by nebylo možné tyto původní výslovně svěřené pravomoci vykonávat.¹⁹⁹ Na základě paralelismu ESD zase dovozoval, že s každou vnitřní pravomocí ES je rovněž spojena pravomoc vnější, byť výslovně ve smlouvě není zmíněna.²⁰⁰

ESD rovněž vymezil, které přenesené pravomoci jsou výlučné, tedy že členské státy ztrácí úplně možnost v daných oblastech vydávat své akty bez výslovného zmocnění ES²⁰¹ a vložil rozdíl oproti pravomocím sdíleným, na které vztáhl doktrínu preempce.²⁰² Dle této tradiční americké federalistické doktríny členské státy mohou v rámci pravomocí, které sdílí se ES, vydávat své akty, avšak jen do chvíle, kdy bude předmětná oblast obsazena aktem ES. Způsob, jakým je preempce aplikována poté určuje, zdali se jedná o federalismus dualistický nebo kooperační. Dualistický model předpokládá, že jak federace, tak členské státy působí každý v rámci svých oddělených pravomocí. Čistě v rámci teorie tak ani nemůže docházet ke střetu mezi právem

¹⁹⁸ Rozsudek ESD, C-376/98, *Německo v Evropský parlament a Rada*, ze dne 5. 10. 2000, p. 106

¹⁹⁹ Rozsudek ESD, C-8/55, *Fédération Charbonnière de Belgique v Vysoký úřad*, ze dne 16. 7. 1956.

²⁰⁰ Rozsudek ESD, C-22/70, *Komise v Rada*, ze dne 31. 3. 1971.

²⁰¹ ESD postupně jako exkluzivní pravomoci ES vymezil společnou obchodní politiku a zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky. Viz posudek ESD 1/75, ze dne 11. 11. 1975; rozsudek ESD, ve spojené věci C-3, C-4 a C-6/76, *Cornelis Kramer a další*, ze dne 14. 7. 1976; posudek ESD 1/78, ze dne 4. 10. 1979; rozsudek ESD C-804/79, *Komise v Spojené království*, ze dne 5. 5. 1981. Odbornou veřejností poté bylo dále dovozováno, že za exkluzivní pravomoc je třeba pokládat i oblast měnové Unie (viz Konstadinides 2009, s. 159). Výlučnost však byla dovozována až *ex post*, nedocházelo tak preempci dosavadních právních předpisů členských států (viz rozsudek ESD, ve spojené věci C-2 a C-3/69, *Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders v S.A. Ch. Brachfeld & Sons and Chougol Diamond Co*, ze dne 1. 7. 1969). V případě, že bylo ES nečinné byly státy oprávněny vydávat nouzové dočasné právní předpisy, avšak až po konzultaci s Komisí (viz rozsudek ESD, C-804/79, *Komise v Spojené království*, ze dne 5. 5. 1981). ESD však toleroval velkoryse pojatou zpětnou delegaci na členské státy, v rámci které byla státům dána velmi široká diskrece (viz rozsudky ESD, C-174/84, *Bulk Oil (Zug) AG v Sun International Limited and Sun Oil Trading Co.*, ze dne 18. 2. 1986 a C-70/ 94, *Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH v Německo*, ze dne 17. 10. 1995), takže v praxi se režim oblastí podléhajících výlučným pravomocím ES blížil režimu sdílených pravomocí. Srov. Schütze 2009, s. 176–177.

²⁰² rozsudek ESD spojené věci C-3, 4 and 6/76, *Cornelis Kramer a další*, ze dne 14. 7. 1976.

členského státu a federací. Ve chvíli, kdy k takovému střetu reálně dojde, dochází k preempci práva členského státu, přičemž pro zachování dualistického fungování federace, tedy zabránění existence dvou konkurujících si právních řádů, dochází k preempci v rámci celé předmětné oblasti bez ohledu na to, zda právo členského státu je s právem federace souladné či nikoli.

Kooperativní federalismus naopak předpokládá, že k preempci práva členského státu dochází pouze, co do rozsahu rozporu konkrétních právních předpisů, a tedy členským státům je ponechána možnost vydávat legislativní akty v dané oblasti i po přijetí federálního právního předpisu, pokud se s ním nedostanou do rozporu.

ES se postupem času více a více přiklánělo ke kooperačnímu federalismu. Ačkoliv ze starší judikatury by se mohlo jevit, že ESD prosazoval spíše dualistický model, především v oblasti vnějších vztahů, pozdější judikatura i pod vlivem právní reality v ES vedla k aplikaci užívaní mírnější preempce, a tedy rozvoji kooperativního federalismu.²⁰³ Druh preempce však vždy vyplývá z konkrétního právního aktu. Tedy zda dochází ke komplexní regulaci dané oblasti či nikoli. V řadě případů je však EU omezena přímo primárním právem k tomu, že mohou být stanoveny pouze minimální standardy.

Výše popsaná forma vymezení pravomocí ES zůstala nezměněna až do Lisabonské smlouvy, byť Maastrichtská smlouva již kodifikovala v čl. 5 a 7 SES, princip svěřených pravomocí a dále zmiňovala sdílené pravomoci v souvislosti se zásadou subsidiarity a proporcionality, a tedy nepřímou i pravomocí exkluzivní.

Lisabonská smlouva tento dosavadní systém pravomocí vycházející z cílů smluv a konkrétních právních základů z části mění, když ho doplňuje o katalog kompetencí obdobný tomu, jaký lze nalézt v ústavách spolkových států, přičemž rovněž kodifikuje principy obsažené v judikatuře ESD.²⁰⁴

²⁰³ K tématu dualistického a kooperativního federalismu a jejich vývoje v Evropském společenství viz Schütze 2009.

²⁰⁴ Lisabonskou smlouvou došlo rovněž i k určité terminologické změně v používání termínu pravomoc (power) v anglickém znění smluv. Zatímco v předchozím znění byl užíván převážně termín pravomoc, objevoval se i termín kompetence (competence), byť bez jakékoliv systematiky. Nově je termín pravomoc (power) používán pro horizontální dělení pravomocí mezi instituce EU a termín kompetence (competence) pro vertikální dělení pravomocí mezi členskými státy a EU. České znění smluv však toto dělení nezohledňuje a všude důsledně používá termín pravomoc (podrobněji k tomuto tématu viz Zbíral 2011).

Dochází tak ke kodifikaci závěrů plynoucích z judikatury Evropského soudního dvora, co se týče definice výlučných a sdílených pravomocí (čl. 2 bod 1 a 2 SFEU), a nově zavádí kategorii pravomocí podpůrných (čl. 2 bod 5 SFEU).

V čl. 3 bod 1 SFEU je uveden taxativní výčet oblastí, ve kterých má EU výlučnou pravomoc. Členské státy tak v těchto oblastech zcela ztrácejí možnost vydávat právně závazné akty, pokud k tomu nejsou EU zmocněny, popřípadě, když právo EU vykonávají. Jedná se o oblasti celní unie, stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu, měnové politiky pro členské státy, jejichž měnou je euro, zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky a společné obchodní politiky. V bodě 2 tohoto článku je pak kodifikována výlučná vnější pravomoc EU k uzavírání mezinárodních smluv, tak jak již byla předtím vytvořena judikaturou ESD.

Oproti stavu před Lisabonskou smlouvou, kdy byly judikaturou ESD vymezeny jako výlučné oblasti pouze společná obchodní politika a zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky, došlo k rozšíření oblastí spadajících pod výlučnou pravomoc EU. Toto rozšíření však nakonec nedosáhlo původně zamýšleného rozsahu, jelikož dle záměru konventu pod výlučnou pravomoc EU měla spadat celá oblast vnitřního trhu. Tato varianta se však neprosadila ani do Ústavní smlouvy

Sdílenými pravomocemi dle čl. 4 bod 1 SFEU jsou pak veškeré pravomoci Unii svěřené smlouvami, které nejsou pravomocemi výlučnými dle čl. 3 SFEU a koordinačními dle čl. 6 SFEU. V čl. 4 bod 2 SFEU je uveden deklaratorní výčet pravomocí sdílených. V těchto oblastech členské státy mohou vytvářet a přijímat právně závazné akty, avšak členské státy svou pravomoc vykonávají pouze v rozsahu, v jakém jí EU nevykonala. Oproti Ústavní smlouvě Lisabonská smlouva k této definici doplňuje v čl. 2. odst. 2 věta poslední SFEU, že členské státy opět vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém se EU rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat. S ohledem na charakter sdílených pravomocí má toto konstatování především politický rozměr a ilustruje okolnosti, za kterých byla Lisabonská smlouva sjednávána. Velmi významný je protokol č. 25 o výkonu sdílených pravomocí, který jednoznačně stanovuje, že státy jsou omezeny ve výkonu své pravomoci pouze co do možného rozporu s právním

předpisem EU a nedochází k preempci pro celou oblast. Dochází tak k zakotvení kooperativního federalistického modelu pro sdílené pravomoci.

Výčet oblastí, ve kterých EU vykonává podpůrné pravomoci je uveden v čl. 6, kterými jsou ochrana a zlepšování lidského zdraví, průmysl, kultura, cestovní ruch, všeobecné vzdělávání, odborné vzdělávání, mládež a sport, civilní ochrana, správní spolupráce. V těchto oblastech EU může vykonávat ve smlouvách stanovené činnosti, avšak nedochází k nahrazení pravomocí členských států, přičemž nesmí docházet k harmonizaci právních předpisů členských států.

Navzdory znění čl. 4 bod 1 SFEU, dle kterého by měly být veškeré pravomoci, kterou nejsou pravomocemi výlučnými či podpůrnými, pravomocemi sdílenými, nelze určité speciální pravomoci EU jednoduše podřadit do tohoto základního katalogizovaného členění. Jedná se o oblast koordinace hospodářské politiky a politiky zaměstnanosti dle čl. 2 bod 3 a čl. 5 SFEU a o společnou zahraniční a bezpečnostní politiku dle čl. 2 bod 4 SFEU, která je dále podrobněji upravená ve Smlouvě o EU.

Speciálními případy dále jsou pravomoci dle čl. 4 bod 3 a čl. 4 bod 4 SFEU, tj. oblast výzkumu, technologického rozvoje a vesmíru, zejména pravomocí vymezovat a provádět programy, a dále pravomoci v oblasti rozvojové spolupráce a humanitární pomoci, které jak již plyne z jejich systematického zařazení do čl. 4 SFEU, jsou pravomocemi sdílenými, ale neuplatňuje se u nich princip preempce. Na rozdíl od pravomocí podpůrných je však možná harmonizace právních předpisů členských států.²⁰⁵

Kromě vytvoření katalogu pravomocí došlo rovněž k úpravám základních zásad svázaných s vymezením pravomocí jejich následným výkonem.

V případě principu svěřeni si nelze nepovšimnout, že ačkoliv po obsahové stránce nedošel žádné změny, dochází v čl. 5 odst. 2 SEU k výraznému zdůraznění, že zdrojem pravomocí EU jsou členské státy, když je výslovně uvedeno, že pravomoci jsou Unii svěřeny členskými státy a pravomoci, které Unii svěřeny nejsou, náležejí členským státům.

²⁰⁵ Důvody, že ne veškeré kompetence lze jednoznačně rozřadit jsou dle Pirise především politické. Viz Piris 2010, s. 77.

Ke změnám došlo rovněž v nazírání na princip subsidiarity, kterým by měl být vázán výkon sdílených pravomocí EU. Samotná definice principu subsidiarity změny nedošla, byť nově je nutné poměřovat výkon unijní pravomoci nejenom s výkonem pravomoci na úrovni členského státu, ale i úrovní regionální a místní. Tento princip se poprvé objevil v rámci novelizace, kterou přinesl Jednotný evropský akt, byť pouze ve vztahu k environmentální politice. Maastrichtská smlouva jej následně vztáhla na veškeré sdílené pravomoci ES a přidala zásadu proporcionality. Amsterodamská smlouva poté ke smlouvám připojila protokoly o použití zásad subsidiarity a proporcionality.

Především zásada subsidiarity měla představovat určitou brzdu expanze pravomocí tehdejšího ES, která se především s přispěním ESD odehrávala v předchozích desetiletích. Tato očekávání se však nedařilo naplnit. Komise pokládala zásadu subsidiarity za především politický princip²⁰⁶ a ze strany ESD byly v rámci přezkumu aktů ES požadavky na dodržení této zásady zcela minimální.²⁰⁷ Důvodem rovněž bylo, že v rámci institucionálního rámce ES nebyl orgán, v jehož zájmu by bylo dodržování subsidiarity kontrolovat a zároveň by mohl případné právní akty pro rozpor s touto zásadou soudně napadat. Je vcelku pochopitelné, že pro instituce ES nebylo v nejlepším zájmu dodržování zásady subsidiarity vymáhat.²⁰⁸

V tomto ohledu může k reálnému naplnění zásady subsidiarity vést nový kontrolní mechanismus, který je svěřen parlamentům členských států, v jejichž zájmu je naopak dbát na co nejpřísnější dodržování této zásady. Způsob kontroly je upraven v novém znění protokolu o použití zásad subsidiarity a proporcionality a protokolu o roli národních parlamentů.

Předně Lisabonská smlouva nově ukládá institucím EU informovat národní parlamenty o novém legislativním návrhu. Ačkoli tato povinnost existovala již v předchozí úpravě, její plnění bylo svěřeno národním vládám. Po obdržení návrhu se národní parlamenty mohou ve lhůtě 8 týdnů od předložení legislativního návrhu obrátit

²⁰⁶ „*Subsidiarity is first and foremost a political principle.*“ Commission Report to the European Council on the Adaptation of Community Legislation to the Subsidiarity Principle, COM(93) 545, ze dne 24. 11. 1993.

²⁰⁷ Viz rozsudeky ESD C-84/94, *Spojené království v Rada*, ze dne 12. 11. 1996; C-233/94, *Německo v Parlament a Rada*, ze dne 13. 5. 1997.

²⁰⁸ Rossi 2012, s. 95.

na předsedu Komise, Rady, Evropského parlamentu s odůvodněným stanoviskem, že dotčený legislativní návrh je v rozporu s principem subsidiarity. Pokud takovéto stanovisko vyjádří alespoň 1/3 parlamentů členských států, musí navrhovatel návrh přezkoumat. Navrhovatel může návrh ponechat nezměněný, popřípadě přistoupit ke změně nebo ho vzít zpět, přičemž důvody svého postupu musí odůvodnit. Tento institut je neoficiálně přezdíván „žlutá karta“ v narážce na pravidla kopané. V zemích s dvoukomorovým parlamentem disponuje každá komora jedním hlasem, jednokomorové parlamenty disponují dvěma hlasy.

Na základě návrhu Holandska došlo implementaci dalšího institutu, který je možný uplatnit v rámci řádného legislativního postupu.²⁰⁹ Pokud v jeho průběhu vyjádří nadpoloviční většina všech hlasů přidělených parlamentům členských států stanovisko, že návrh je v rozporu s principem subsidiarity, musí dojít k přezkoumání návrhu Komisí, která obdobně jako v prvním případě může návrh ponechat nezměněný, změnit ho nebo ho stáhnout. Shledá-li Komise stanovisko členských států nedůvodným, své rozhodnutí musí odůvodnit. V případě takového legislativního návrhu může Rada 55 % většinou nebo Evropský parlament prostou většinou návrh zamítnout v prvním čtení pro jeho rozpor se zásadou subsidiarity.

Vnitrostátním parlamentům je nyní rovněž dána pravomoc podat, byť pouze prostřednictvím své vlády, žalobu k Evropskému soudnímu dvoru na neplatnost aktu EU pro rozpor se zásadou subsidiarity. Stejnou pravomoc má nově i výbor regionů v případech, kdy musí být při přijímání aktu EU konzultován.

Pro dokreslení fungování kontroly dodržování zásady subsidiarity lze uvést, že do 8. 2. 2017 bylo parlamentům členských států postoupeno 693 návrhů legislativních aktů, přičemž parlamenty podaly 381 odůvodněných stanovisek pro údajné porušení principu subsidiarity a dalších 2018 příspěvků k jednotlivým návrhům legislativních aktů, které neměly charakter odůvodněného stanoviska.²¹⁰

Do dnešní doby došlo ke třem případům, kdy parlamenty členských států vystavily tzv. „žlutou kartu“. Prvním případem byl návrh Komise na vydání nařízení regulujícího právo na stávku pracujících (tzv. Monti II). Komise na vystavení „žluté

²⁰⁹ Piris 2010, s. 129.

²¹⁰ Zdroj: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/about/subsidiarity.html>

karty“ reagovala stažením návrhu.²¹¹ Druhým případem je návrh Komise na vydání nařízení zřizujícího evropského veřejného žalobce a třetím návrh Komise na vydání směrnice Evropského parlamentu a Rady, na kterou měla být novelizována směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 96/71 ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb.²¹² V těchto případech Komise na svých návrzích setrvala.

3.2.3. Nové režimy změny smluv

Výrazným novým prvkem jsou nové možnosti změny smluv. Dle původní novelizační procedury, jež byla nezměněna od původní smlouvy o EHS,²¹³ mohly návrhy na změnu smluv podávat jednotlivé členské státy nebo Komise. Rada po konzultaci s Evropským parlamentem a popřípadě Komisí rozhodla o uspořádání mezivládní konference, na které mělo dojít k dohodě o konkrétních změnách. Tuto konferenci poté svolal předseda rady. Aby dohodnuté změny nabyly účinnosti, musely být ratifikovány všemi členskými státy. Proces možné novelizace tak byl maximálně rigidní.²¹⁴

Dokud byl počet členů společenství nižší, nepředstavovala tato skutečnost pro rozvoj evropských společenství výraznější zádrhel. S rostoucím počtem členů však bylo zjevné, že dohodnout případné další novelizace bude čím dál obtížnější. Komise si tohoto problému s ohledem na blížící se zásadní rozšíření evropských společenství byla vědoma a možné změny v novelizačních procedurách analyzovala.²¹⁵ Otázka reformy

²¹¹ COM (2012) 130, Proposal for a COUNCIL REGULATION on the exercise of the right to take collective action within the context of the freedom of establishment and the freedom to provide services, ze dne 21. 3. 2012.

²¹² COM (2013) 534, Proposal for a COUNCIL REGULATION on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ze dne 17. 7. 2013; COM (2016) 128, Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 96/71/EC of The European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, ze dne 8. 3. 2016.

²¹³ Původně každá ze smluv jednotlivých evropských společenství obsahovala vlastní ustanovení o změně smluv, byť obsahově tato ustanovení byla shodná viz. čl. 236 SEHS, čl. 204 SESAE a čl. 96 SESUO. Maastrichtská smlouva poté tato ustanovení nahradila svým čl. 48. Po obsahové stránce však ke změně procedury nedošlo.

²¹⁴ Vídeňská úmluva upravuje pravidla pro změny mezinárodních smluv ve svých čl. 39-41, přičemž stanovuje pouze zcela základní pravidla pro změnu mezinárodních smluv a ponechává smluvním stranám volnost upravit režim změny smluv dle své vůle. Pravidlo jednomyslnosti v případě mnohostranných smluv i nutnost ratifikace stanovena není.

²¹⁵ Viz například zpráva Komisi vytvořená pracovní skupinou tvořenou Jean-Lucem Dehaenem, bývalým ministerským předsedou Belgie, Richardem von Weizsäckerem, bývalým prezidentem Německa a Lordem Simonem Highbury, nazvaná „The Institutional Implications of Enlargement“, ve které se mimo jiné navrhuje rozdělení smlouvy o Evropském společenství na dvě, kdy základní smlouva by obsahovala pouze cíle, principy, všeobecnou politickou orientaci, práva občanů, a institucionální rámec, přičemž pro tuto smlouvu by byl zachován tehdejší novelizační model, tedy s nutností jednomyslného souhlasu se změnou a ratifikací členskými státy. Druhá smlouva by zahrnovala všechny ostatní ustanovení, které tehdy byly ve smlouvě obsaženy a k její novelizaci by stačilo

smluvní struktury a na to navazujících změn v novelizačních procedurách byla vytyčena i v Laekenské deklaraci.

Paradoxně samotný konvent této otázce přílišnou pozornost nevěnoval. Jako ostatní zásadní oblasti si i tuto pro sebe vyhradilo samotné předsednictví konventu, které však nepřišlo s žádnou zásadní změnou oproti dosavadnímu stavu. Na základě návrhu konventu však poté přece jen ke změně došlo, když napříště základní procedura předpokládala vytvoření konventu. Ostatní návrhy na případné zjednodušené procedury, popřípadě vypuštění požadavku jednomyslnosti, však byly neúspěšné.²¹⁶

Na mezivládní konferenci však nakonec došlo k dojednání dvou zjednodušených procedur.²¹⁷ Návrhy obsažené v Ústavní smlouvě byly později beze změny přejaty i do Lisabonské smlouvy.

Jak již bylo výše naznačeno, změny doznala i řádná novelizační procedura. Nově o návrhu na změnu některé ze smluv rozhoduje Evropská rada a k subjektům legitimovaným k podání takového návrhu přibyl Evropský parlament. Evropská rada, přijme-li k návrhu na změnu kladné stanovisko, svolá konvent, který návrh přezkoumá a konsensem přijme doporučení pro mezivládní konferenci. Evropská rada může prostou většinou rozhodnout, že s ohledem na rozsah obsahu návrhu konvent svolán nebude a dochází rovnou ke svolání mezivládní konference. Proces, kterým bylo postupováno v případě ústavní smlouvy, je tak nyní kodifikován v primárním právu (Čl. 48 odst. 3 SEU). V případě řádné novelizační procedury zůstal nezměněný požadavek na jednomyslný souhlas dojednaný na mezivládní konferenci a na ratifikaci všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními principy. Čl. 48 odst. 5 SEU poté stanovuje, že pokud smlouvu pozměňující Smlouvy po dvou letech od jejího podpisu

rozhodnutí rady (kvalifikovanou většinou nebo jednomyslné podle konkrétní navrhované změny) se souhlasem Evropského parlamentu.

Dostupné z: <http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?sessionId=vFykRHQdJGnz8QjB3DOYTTWtOpQLygd6QsJfShsD5HGKhq2zpFpk!-687982831?docId=252967&cardId=252967> [vid. 2017-04-01];

Na základě požadavku Komise poté vznikla další zpráva, ve které je navrženo buď případné rozdělení smluv či vytvoření hierarchie norem evropského práva, zavedení speciální kvalifikované většiny. Viz ROBERT SCHUMAN CENTRE ADVANCED STUDIES, 2000. *Reforming the Treaties' Amendment Procedures. Second Report on Reorganization of the European Union Treaties*, ze dne 31. 7. 2000.

Dostupné z: <http://www.eui.eu/Documents/RSCAS/Research/Institutions/2ndrapportUK.pdf>; Podrobněji k návrhům na reformu novelizační procedury [vid. 2017-04-01]. Viz DE WITTE, Bruno, 2012. *Treaty Revision Procedures after Lisbon*. In: Andrea BIONDI, Piet EECKHOUT a Stefanie RIPLEY, ed. *EU law after Lisbon*. Oxford [England]; New York: Oxford University Press., s. 110–118)

²¹⁶ De Witte 2012, s. 118

²¹⁷ Tamtéž.

ratifikovaly čtyři pětiny členských států a jeden nebo více členských států se při její ratifikaci setkalo s obtížemi, bude se touto otázkou zabývat Evropská rada. S ohledem na historii ratifikací takovýchto smluv se jeví tento článek spíše nadbytečným, protože Evropská rada se ratifikačními problémy členských států zabývala i bez takovéto autorizace, a to vždy neprodleně, tedy bez čekání, než 4/5 států ratifikaci dokončí.

Kromě řádné novelizační procedury čl. 48 obsahuje i další dvě procedury, uvozené jako zjednodušený postup pro přijímání změn.

Na základě první z nich obsažené v odstavci 6 zmiňovaného článku, může Evropská rada jednomyslným rozhodnutím po konzultaci s Evropským parlamentem a Komisí na návrh vlády členského státu, Evropského parlamentu nebo Komise přijmout změnu všech nebo části ustanovení části třetí Smlouvy o fungování Evropské unie, která se týká vnitřních politik a činností EU. Rozhodnutí Evropské rady však nesmí rozšířit pravomoci svěřené Unii smlouvami, čímž vzato do důsledků by tento zjednodušený postup mohl sloužit v zásadě pouze k technickým novelizacím, změnám rozhodovacích procedur, na které se nevztahuje čl. 48 odst. 7, změnám cílů jednotlivých politik, změnám rozhodovacích orgánů a k případnému omezování pravomocí EU.

Jelikož hranice pravomocí EU nejsou s ohledem na princip implicitních pravomocí a klauzule flexibility zcela jasně ohraničeny, může být dozajista přijat i výklad, kdy na jeho základě dojde ke kodifikaci konkrétních pravomocí, kterými EU disponuje, ale nejsou výslovně stanovené v textu Smluv.²¹⁸

Zjednodušení v tomto postupu tak lze shledat jednak v tom, že není nutné pro případnou změnu smluv svolávat mezivládní konferenci a rovněž v tom, že není vyžadována ratifikace takovéto změny členskými státy, ale postačí schválení v souladu s jejich ústavními předpisy. Do jaké míry tedy bude tato procedura znamenat zjednodušení, záleží z velké části na samotných členských státech.²¹⁹ Druhý

²¹⁸ SYLLOVÁ, Jindřiška, Lenka PITROVÁ a Helena PALDUSOVÁ, 2010. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, s. 178.

²¹⁹ Pro úplnost je třeba dodat, že Smlouvy rovněž obsahují další speciální zjednodušené procedury, které v některých případech existovaly již před účinností Lisabonské smlouvy. Čl. 25 SEU opravňuje Radu jednomyslně se souhlasem Evropského parlamentu, a po schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy umožňuje posílit či přidat nová práva evropským občanům (tato možnost již byla upravena v čl. 22 odst. 2 SES). Na základě čl. 82 odst. 2 písm. d). Čl. 83 odst. 1 třetí odstavce, a čl. 86 odst. 4 SFEU může Rada jednomyslně se souhlasem Evropského parlamentu rozšířit pravomoc Unie stanovovat minimální pravidla u dalších zvláštních aspektů trestního řízení, rozšířit pravomoc Unie stanovovat minimální pravidla u dalších oblastí trestné činnosti a rozšířit pravomoc Evropského veřejného žalobce, čl. 126 odst. 14 SFEU opravňuje Radu jednomyslně se souhlasem Evropského

zjednodušený postup je obsažen v čl. 48 odst. 7 SEU, který bývá často nazýván „pasarela“ (z francouzského passerelle – lávka). Tento článek umožňuje Evropské radě přijmout rozhodnutí, kterým v případech, kdy smlouva o fungování Evropské unie nebo hlava V. Smlouvy o EU stanovuje pro hlasování v radě požadavek jednomyslnosti, lze přejít k hlasování kvalifikovanou většinou.²²⁰ Obdobně, pokud smlouva o fungování Evropské unie stanovuje pro přijetí aktu zvláštní legislativní postup, je možné tento postup změnit na řádný. Pro přijetí návrhu postačuje jednomyslný souhlas všech členů Evropské rady a souhlas Evropského parlamentu bez nutnosti dalšího schválení členskými státy dle jejich vnitrostátních předpisů. V rámci tohoto postupu však bylo svěřeno významné oprávnění vnitrostátním parlamentům. Chce-li Evropská rada postupovat dle čl. 48 odst. 7 SEU, musí o této své iniciativě informovat všechny vnitrostátní parlamenty. Ty poté mohou ve lhůtě do 6 měsíců od přijetí oznámení vyjádřit svůj nesouhlas. Pokud tak učiní alespoň jeden vnitrostátní parlament, dojde k zastavení tohoto postupu. Na rozdíl od řádného postupu či postupu dle čl. 48 odst. 6 SEU již není v případě této zjednodušené procedury vyžadován explicitní souhlas

parlamentu nahradit protokol č. 12 sekundární legislativou. Obdobně poté může být nahrazen dle čl. 308 SFEU protokol č. 5 (obě tyto procedury již existovali před účinností Lisabonské smlouvy viz. Čl. 104 odst. 14 a čl. 266 SES), čl. 300 odst. 5 SFEU umožňuje radě na návrh Komise kvalifikovanou většinou změnit složení Hospodářského a sociálního výboru a Výbor regionů, čl. 129 odst. 3 opravňuje Evropský parlament a Radu řádným legislativním postupem změnit v tomto taxativně vymezené články statusu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky (tato zjednodušená procedura existovala již před účinností Lisabonské smlouvy, viz čl. 107 odst. 5 a 6 SES), čl. 281 opravňuje Evropský parlament a Radu řádným legislativním postupem změnit statut ESD, který je upravený zvláštním protokolem (tato procedura rovněž již existovala před účinností Lisabonské smlouvy, viz čl. 245 SES), čl. 98 a 107 odst. 2 SFEU a opravňující Radu na návrh Komise ke zrušení výjimky, na jejímž základě Německo může přijímat opatření k vyrovnání hospodářských nevýhod zapříčiněných rozdělením Německa.

²²⁰I v případě pasarel smlouvy obsahují speciální varianty tohoto postupu, přičemž rovněž i tento druh zjednodušené procedury již existoval v předchozí právní úpravě. Dalšími pasarely, které umožňují změnit hlasování z jednomyslného na většinové popřípadě speciální legislativní postup na řádný, jsou čl. 153 odst. 2 SFEU, který umožňuje radě na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem rozhodnout, že řádný legislativní postup se vztahuje i na některé oblasti sociální politiky pro které je stanoven speciální legislativní postup, obdobně dle čl. 192 odst. 2 SFEU může být změněn speciální legislativní postup na řádný v případě některých oblastí politiky životního prostředí, čl. 31 odst. 3 umožňuje v případě rozhodnutí přijímaných radou jednomyslně přejít na rozhodování kvalifikovanou většinou s výjimkou rozhodnutí souvisejících s obranou a vojenstvím, čl. 312 odst. 2 SFEU opravňuje Radu přijmout jednomyslně rozhodnutí, kterým umožní radě přijímání víceletého finančního rámce kvalifikovanou většinou, čl. 333 poté umožňuje radě v rámci posílené spolupráce na základě jednomyslného rozhodnutí přejít na hlasování kvalifikovanou většinou, tam kde smlouvy stanovují požadavek jednomyslnosti a obdobně změnit zvláštní legislativní postup na řádný legislativní postup, s výjimkou rozhodnutí souvisejících s vojenstvím nebo obranou, čl. 81 odst. 3 SFEU umožňuje Radě na návrh Komise jednomyslným rozhodnutím se souhlasem Evropského parlamentu v rámci Justiční spolupráce v občanských věcech u opatření týkající se rodinného práva s mezinárodním prvkem přejít ze zvláštního legislativního postupu na řádný legislativní postup, přičemž vnitrostátní parlamenty mohou s tímto vyslovit nesouhlas procedurou shodnou dle čl. 48 odst. 7 SEU. Z výjimkou pasarely v čl. 81 odst. 3 SFEU, ostatní speciální přechodové klauzule představují ještě více zjednodušený postup než všeobecná pasarela v čl. 48 odst. 7 SEU.

národních parlamentů. Byť možný předmět této procedury je poměrně úzký,²²¹ jelikož je možné měnit jen formu hlasování v radě či změnit legislativní postup, a počet ustanovení, na které jej lze vztáhnout není zas tak široký, představuje tento postup s výjimkou některých speciálních zjednodušených postupů, nejvýraznější novinku v novelizaci Smluv.

3.2.4. Zjednodušení soustavy právních aktů Evropské unie

K další výrazné změně primárního práva lze řadit vytvoření hierarchie právních aktů EU na akty legislativní a nelegislativní a snížení počtu jejich druhů.

Dle předchozí předlisabonské úpravy existovalo 15 druhů právních aktů, když každý pilíř měl své vlastní právní akty.²²² Na základě prvního pilíře mohly být vydávány nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska.²²³ Členění na legislativní akty a nelegislativní či prováděcí akty či jiné obdobné členění předchozí úprava formálně neznala, byť ESD takovéto členění dovozoval s odkazem na výkon pravomocí Komise k provádění předpisů vydaných Radou.²²⁴

Ústavní smlouva předpokládala, že dojde k omezení počtu druhů právních aktů na 6 a zároveň tyto druhy právních aktů rozčlenila na akty legislativní, kterými měly být evropské zákony, evropské rámcové zákony a nelegislativní, kterými byla evropská nařízení a evropská rozhodnutí, kterými měly být evropské zákony a evropské rámcové zákony prováděny. Ústavní smlouva dále klasifikovala, ve shodě se SES jako právní akty doporučení a stanoviska, která však nebyla právně závazná.²²⁵ V důsledku neúspěšné ratifikace Ústavní smlouvy bylo od vytvořeného členění právních aktů

²²¹ Přímo čl. 48 odst. 7 SEU stanovuje, že postup v něm stanovený nelze užít na rozhodnutí související s vojenstvím nebo obranou. Působnost této procedury je však dále omezena čl. 353 SFEU, který trochu zmatečně v čl. 48 odst. 7 SEU není vůbec zmíněn, a ve kterém se vylučuje jeho aplikace dále v případě čl. 311 třetího a čtvrtého pododstavce SFEU týkající se rozhodování o vlastních finančních zdrojích Unie, čl. 312 odst. 2 prvního pododstavce SFEU, upravující rozhodování o víceletém finančním rámci, čl. 352 SFEU, jenž obsahuje klauzuli flexibility a čl. 354 SFEU, který upravuje postup při hlasování o pozastavení práv člena Unie. Dále je jeho aplikace samozřejmě vyloučena obsahují-li smlouvu speciální pasarelu.

²²² Kromě již výše uvedených právních aktů ES, existovaly následující právní akty: rozhodnutí v rámci Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (dále jen „SZBP“), rozhodnutí v rámci policejní a justiční spolupráce v trestních věcech (dále jen „PJSTV“), rozhodnutí sui generis, rámcové rozhodnutí PJSTV, úmluvy dle PJSTV (klasické mezinárodní smlouvy), zásady v rámci SZBP, a obecné směry SZBP, společné strategie SZBP; společné postoje SZBP, společné postoje PJSTV a společné akce SZBP.

²²³ čl. 249 SES

²²⁴ Rozsudek ESD, C-25/70, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel v Köster, ze dne 17. 12. 19; čl. 155 SEHS přečíslovaný Amsterdamskou smlouvou na čl. 211 SES

²²⁵ čl. I-33 Ústavní smlouvy

odstoupeno, jelikož příliš evokovalo státní uspořádání a došlo k převzetí právních nástrojů ES, když ve vztahu k předchozí úpravě pouze došlo ke změně definice rozhodnutí. Ta oproti předchozí úpravě již nemusí mít adresáta (čl. 288 SFEU). Tyto právní akty se nyní aplikují ve všech oblastech činnosti EU, tedy i v oblasti SZBP, kde však je užíváno pouze rozhodnutí.

Spolurozhodovací postup byl přejmenovaný na řádný legislativní postup. Kooperační procedura byla zrušena.²²⁶ Speciálním legislativním postupem se rozumí jakýkoliv jiný postup, ve kterém je legislativní akt schvalován Radou, či Evropským parlamentem,²²⁷ kdy druhý legislativní orgán vyslovuje s legislativním aktem souhlas, popřípadě je pouze konzultován. Zachována zůstala role Komise v legislativním procesu, když všechny legislativní akty jsou schvalovány na základě jejího návrhu, s výjimkou explicitně smlouvami stanovených případů (čl. 17 odst. 2 SEU).

Lisabonská smlouva rovněž přejala z Ústavní smlouvy hierarchizaci právních aktů na akty legislativní a nelegislativní, byť tuto skutečnost nedává tolik najevo. Rozlišení, zdali je akt legislativní či nikoli se nezakládá na použití určitého druhu právního aktu, ale odvozuje se z použité procedury jeho přijímání. Tedy to, zda případný akt je aktem legislativním, či nikoli, lze shledat z toho, jakým postupem má být právní akt dle primárního práva přijímán. Legislativní akty jsou přijímány pouze řádným legislativním postupem a zvláštním legislativním postupem (čl. 289 odst. 3 SFEU). Pokud právní základ neuvádí, že se použije jeden z těchto postupů, nejedná se o legislativní akt. Jelikož EU je vždy oprávněna jednat pouze na základě určitého právního základu, lze téměř vždy seznat, zda právní akt bude aktem legislativním nebo nelegislativním. Jednou z hlavních výjimek v tomto ohledu je čl. 352 SFEU, na základě kterého může být přijat jak akt legislativní tak i nelegislativní.²²⁸ Na druhu samotného aktu nezáleží. Nařízení, směrnice i rozhodnutí tedy mohou být vydány jak ve formě legislativního aktu, tak aktu nelegislativního. U jednotlivých právních základů je většinou uvedeno, jaký druh právního aktu může být na jeho základě přijat, v případě,

²²⁶ Kooperační postup upravený v čl. 252 SES umožňoval poprvé Evropskému parlamentu reálně zasahovat do legislativního procesu. Na základě tohoto postupu Evropský parlament mohl odmítnout společný postoj Rady a Komise k právnímu aktu a případně navrhnout i jeho změnu. V případě, že Evropský parlament vyslovil s návrhem nesouhlas, mohla Rada návrh přijmout pouze na základě svého jednomyslného souhlasu.

²²⁷ Evropský parlament přijímá právní akt se souhlasem Rady v případech uvedených v čl. 223 odst. 2, čl. 226, 228 odst. 4 SFEU.

²²⁸ Dalšími dvěma případy jsou čl. 203 SFEU, čl. 349 SFEU.

že nikoli či je dáno více možností, orgány EU vyberou druh aktu v souladu se zásadou proporcionality. Pokud je smlouvami předjímán určitý druh legislativního právního aktu pro příslušný právní základ, Rada ani případně Evropský parlament nejsou oprávněni se od něj odchýlit. Rovněž nejsou oprávněni přicházet s novými druhy právních aktů (čl. 296 SFEU). Výslovná obsahová definice legislativního aktu ve smlouvách absentuje, byť v čl. 290 odst. 1 druhý pododstavec SFEU ve vztahu k aktům v přenesené pravomoci, je uvedeno, že podstatné prvky oblasti jsou vyhrazeny legislativním aktům. Po obsahové stránce tak i nelegislativní akty mohou být normativní povahy se všeobecnou působností. Samotné Smlouvy obsahují řadu právních základů, pro které není stanovena žádná legislativní procedura, a jsou tak právními akty nelegislativními. V řadě případů se postup k přijetí těchto nelegislativních právních aktů nikterak neliší od zvláštního legislativního postupu.²²⁹ Na rozdíl od nelegislativního aktu jsou s legislativním aktem spojeny další právní důsledky.

Předně se toto dělení dotýká aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů. Pouze na základě legislativního aktu může dojít ke zmocnění Komise k vydání právního aktu v přenesené působnosti (čl. 290 odst. 1 SFEU). Takovýmto aktem se rozumí nelegislativní akt s obecnou působností, kterým se doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné. Úprava aktů v přenesené pravomoci je Lisabonskou smlouvou do primárního práva včleněna nově, byť i předchozí úprava takovéto akty znala, ale jejich vydávání se opíralo pouze o rozhodnutí Rady č. 1999/468/ES, které bylo přijato na základě čl. 202 SES, kterým byla dána pravomoc Komise takovéto akty vydávat. Čl. 202 SES však opravňoval Radu pověřit Komisi pouze k provádění právních aktů a bylo tedy otázkou, zda bylo možné Komisi svěřit i pravomoc k vydání aktů, kterým byl původní akt nějakým způsobem měněn. Kontrola výkonu provádění aktu byla prostřednictvím speciálních výborů svěřena členským státům (tzv. komitologie).²³⁰ Tento právní stav vzbuzoval jednak pochybnosti o svém souladu s primárním právem a byl kritizován především ze strany Evropského

²²⁹ TÜRK, H Alexander, 2012. Lawmaking after Lisbon. In: Andrea BIONDI, Piet EECKHOUT a Stefanie RIPLEY, ed. *EU law after Lisbon*. Oxford [England] ; New York: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-964432-2, s. 69.

²³⁰ Jednalo se o výjimku ze zásady plynoucí z čl. 10 SES, že právní akty EU jsou prováděny členskými státy.

parlamentu, který takovéto akty pokládal za inherenci do svých pravomocí a měl za to, že by na kontrole výkonu těchto aktů měl rovněž participovat.²³¹

Lisabonská smlouva tak tento stav, který vzbuzoval dohady o jeho souladu s primárním právem, napravuje, když výslovně umožňuje tuto pravomoc komisi svěřit a zároveň mění kontrolní mechanismy Komise při výkonu tohoto oprávnění. Kontrola právních aktů v přenesené působnosti je již pouze svěřena legislativním institucím, Radě a Evropskému parlamentu, které jednak mohou právní akt v přenesené pravomoci zrušit, či zabránit jeho přijetí či popřípadě obojí. Konkrétní podmínky jsou přímo stanoveny legislativním aktem, který přenesení pravomoci umožňuje (Čl. 290 odst. 2 SFEU). Veškeré právní akty vydané v přenesené pravomoci jsou takto rovněž označeny (čl. 290 odst. 3 SFEU). Oproti předchozí úpravě již členské státy ve vztahu aktům v přenesené pravomoci kontrolní funkci nevykonávají.

K vydání prováděcího aktu však může na rozdíl od aktu v přenesené pravomoci dojít i na základě nelegislativního aktu (čl. 291 odst. 1 SFEU). Systém komitologie v případě prováděcích aktů zůstal v platnosti. Nově je výslovně zakotveno, že kontrolu prováděcích aktů provádí členské státy a je posílena role Evropského parlamentu, jelikož nařízení, kterými jsou stanovena pravidla výkonu kontroly, se přijímají řádným legislativním postupem (čl. 291 odst. 3 SFEU). Obdobně jako v případě aktů v přenesené pravomoci jsou rovněž prováděcí akty výslovně označeny (čl. 291 odst. 4 SFEU).

Pouze s legislativními právními akty jsou spojené povinnosti EU plynoucí z protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality a na ně navázána práva vnitrostátních parlamentů ve vztahu ke kontrole k dodržování zásady subsidiarity. Rovněž případný přezkum ESD ohledně možného porušení této zásady se týká legislativních aktů. Také právo vnitrostátních parlamentů na informace o návrzích právních aktů EU se vztahuje pouze na legislativní akty, jak je patrné z protokolu č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii.

Ve vztahu k nelegislativním právním aktům s obecnou působností („regulatory act“) lze také ze smlouvy dovozovat rozšíření okruhu fyzických a právnických osob, které jsou legitimovány takový právní akt napadnout u ESD (čl. 263 pododstavec 4

²³¹ viz Syllová et al. 2010, s. 881; Piris 2010, s. 100.

SFEU), když ve vztahu k těmto aktům není vyžadováno, aby se takovýto akt žalobce osobně dotýkal a postačuje, že se ho dotýká bezprostředně. Toto ustanovení budilo u odborné veřejnosti z počátku značné pochyby pro jeho nejasnost, když nebylo vůbec zřejmé, co bylo myšleno právními akty s obecnou působností, které jsou v anglickém znění textu přeloženy jako „regulatory act“, když tento pojem se v anglickém textu SFEU vícekrát neobjevuje.²³² Judikatura ESD však nakonec v tomto ohledu poskytla určité vyjasnění.²³³

3.2.5. Vystoupení z Evropské unie

S účinností Lisabonské smlouvy poprvé primární právo výslovně zakotvuje v čl. 50 odst. 1 SEU možnost členského státu v souladu se svými ústavními předpisy vystoupit z EU. Končí tím diskuze v rámci odborné veřejnosti, zdali je jednostranné vystoupení z EU vůbec možné či nikoli.²³⁴

Ve stručnosti lze uvést, že na věc panovaly dva základní pohledy, které se pojily se samotným pohledem na právní řád EU. První pohled vycházel z názoru, že evropské právo je součástí mezinárodního práva veřejného. Právo na jednostranné vystoupení, s ohledem na jeho absenci ve Smlouvách, odvozoval od Vídeňské úmluvy o smluvním právu,²³⁵ popřípadě z mezinárodního zvykového práva. Druhý pohled pokládal unijní (komunitární) právní řád za autonomní právní řád, ze kterého není jednostranné vystoupení možné. Lze konstatovat, že spíše převládal názor, že jednostranné vystoupení není možné.²³⁶ Z politického pohledu je však situace, kdy by EU bránila

²³² Viz např. Türk 2012, s. 73.

²³³ V podrobnostech viz kapitola 4.6.3.

²³⁴ Viz. ZBÍRAL, Robert, 2008. Vystoupení z Evropské unie ve světle evropského a mezinárodního práva. *Právník*. 147(7), s. 752-773.

²³⁵ čl. 56 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, ze kterého by především bylo právo na jednostranné odstoupení dovozováno zní: „*Výpověď nebo odstoupení od smlouvy, která neobsahuje ustanovení o zániku, výpovědi nebo odstoupení 1. 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, 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. 2. Strana musí oznámit nejméně dvanáct měsíců předem svůj úmysl smlouvu vypovědět nebo od ní odstoupit v souladu s ustanoveními odstavce 1.*“ I v případě, že bychom na Smlouvy Vídeňskou úmluvu o smluvním právu bez dalšího aplikovaly, lze vyslovit pochybnost, že možnost odstoupení od smlouvy lze z povahy Smluv dovozovat.

²³⁶ TATHAM, Allan F, 2012. ‘Don’t Mention Divorce at the Wedding, Darling!’: EU Accession and Withdrawal after Lisbon. In: Andrea BIONDI, Piet EECKHOUT a Stefanie RIPLEY, ed. *EU law after Lisbon*. Oxford [England] ; New York: Oxford University Press., s. 142)

svému členu ve vystoupení, jen obtížně představitelná.²³⁷ Ostatně jedině dva případy vystoupení z tehdejších společenství, Alžírsko a Grónsko, proběhly formou dojednání specifické dohody, avšak bez jakýchkoliv překážek ze strany EHS a jeho členů.²³⁸ Tyto případy však byly značně specifické, neboť Grónsko není státem, ale pouze oblastí Dánska podléhající speciálnímu autonomnímu statusu, tedy ani nebylo formálně členem EHS a Alžírsko rovněž sice státem bylo, ale vzniklo secesí od Francie.

Zakotvení práva členského státu na vystoupení z EU bylo předmětem jednání konventu, kdy se opětovně objevily jak návrhy na jednoznačné zakotvení práva na jednostranné vystoupení, tak i opačné, které po vzoru federací jednostranné vystoupení z EU zcela zapovídaly. Třetí návrh respektoval právo členského státu na vystoupení, avšak formou dohody mezi EU a vystupujícím státem. Tento návrh se nakonec promítl do konečné verze Ústavní smlouvy²³⁹ a Lisabonská smlouva ho poté převzala.²⁴⁰

Základní podmínkou stanovenou v čl. 50 odst. 2 SEU k zahájení procesu vystoupení je oznámení tohoto úmyslu členským státem Evropské radě. Již to může být problém, jak ukazuje současná situace, členský stát oznámí veřejně svůj záměr, ale následně bude formální krok odkládat. Není ani zřejmé, zdali žádající stát může vzít svou žádost zpět, zda je k takovému zpět vzetí nutný souhlas Evropské rady, či zda je zpětvzetí návrhu zcela vyloučeno.²⁴¹ Dále tento článek předpokládá uzavření dohody o vystoupení, kterou za Unii uzavírá Rada. Předmětná dohoda podléhá v Radě schválení kvalifikovanou většinou a dále s ní musí souhlasit Evropský parlament. Dnem vstupu dohody v platnost dojde k vystoupení žádajícího státu z EU. V případě, že k dohodě nedojde, dojde k vystoupení dva roky po podání žádosti, přičemž tato lhůta může být po dohodě s žádajícím státem na základě jednomyslného rozhodnutí Evropské rady prodloužena (čl. 50 odst. 3 SEU). Na rozhodování Rady, popřípadě Evropské Rady ve vztahu k vystoupení se členský stát nepodílí (čl. 50 odst. 4 SEU), v ostatních záležitostech však zůstává plnohodnotným členem, což může vést k určitým potížím, neboť může

²³⁷ V dané věci lze zmínit případ Britského referenda o setrvání v EHS uskutečněného v roce 1975 bylo obecně předpokládáno, že Spojené království bude moci EHS opustit (Tatham 2012, s. 142). Odlišný názor viz Zbíral 2013, s. 123.

²³⁸ K případu Alžírsko a Grónsko viz Tatham 2012, s. 142–146.

²³⁹ Čl. I-60

²⁴⁰ Podrobněji k procesu tvorby obsahu nynějšího čl. 50 SEU viz Zbíral 2013, s. 130–133; Tatham 2012, s. 146–148.

²⁴¹ Zbíral 2013, s. 135.

blokovat některá hlasování v Radě. V případě opětovného zájmu o vstup do EU, podléhá jeho žádost standardnímu postupu o přistoupení (čl. 50 odst. 5 SEU).

Je patrné, že úprava možného vystoupení byla pojata velmi rámcově a ponechává mnoho otázek, které budou muset být řešeny až v rámci jednání,²⁴² otevřených, a ani na rozdíl od jiných rámcových ustanovení primárního práva ani nepředpokládá přijetí prováděcího nařízení. Vzhledem k tomu, že nebylo předpokládáno jeho použití, to však není zas takové překvapení.²⁴³

S ohledem na úmysl Spojeného království vystoupit lze očekávat, že dojde k upřesnění procesních postupů do budoucna a některé otázky, které jsou dosud nezpodpovězené budou vyřešeny.²⁴⁴

Nelze rovněž nevidět, že existence tohoto institutu ve Smlouvách spíše posiluje velké státy, které mohou snáze „vyhrožovat“ možným vystoupením v případě, že budou jejich národní zájmy ohroženy a ohrozit tak samotnou existenci EU.

3.2.6. Institucionální reforma

Mezi hlavními cíli reformy primárního práva byla i reforma fungování institucí EU. Lisabonská smlouva nově zvyšuje jejich počet z 5 na 7, když oficiálními institucemi EU se staly Evropská rada a Evropská centrální banka.

Snahu o institucionální reformu je možné vysledovat od chvíle, kdy bylo zřejmé, že dojde k výraznému rozšíření EU, jelikož panovaly značné obavy, že zvýšený počet členských států paralyzuje fungování hlavních institucí EU, především Rady a Komise.²⁴⁵ Očekávání, která byla v tomto ohledu vkládána do Amsterodamské smlouvy a následně do Smlouvy z Nice nebyla naplněna. Určitým paradoxem Lisabonské

²⁴² finanční závazky, vztah k občanům EU žijícím na území vystupujícího státu atd.

²⁴³ STONE, Jon a Christopher HOOTON, nedatováno. Brexit: Article 50 was never actually meant to be used, says its author | The Independent [online] [vid. 2017-03-22].

Dostupné z: <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-eu-referendum-britain-theresa-may-article-50-not-supposed-meant-to-be-used-trigger-giuliano-a7156656.html>.

²⁴⁴ Je však otázka, jak je pravděpodobné vystoupení dalších členů a zda pokud by tento proces měl být častější by nevedl spíše k úplnému rozpadu EU.

²⁴⁵ Šlosarčík 2013, s. 45; CHRISTIANSEN, Thomas, 2012. The European Union after the Lisbon Treaty: An Elusive 'Institutional Balance'? In: Andrea BIONDI, Piet EECKHOUT a Stefanie RIPLEY, ed. *EU law after Lisbon*. Oxford [England]; New York: Oxford University Press., s. 232.

smlouvy je, že ačkoliv byla v tomto ohledu úspěšnější, vstoupila v účinnost až po tomto rozšíření, když již bylo zřejmé, že obavy ze špatného fungování hlavních institucí v důsledku rozšíření se ukázaly více méně jako liché.²⁴⁶ Důvody pro samotnou institucionální reformu je tak třeba hodnotit především jako politické. Velké státy usilovaly o zvýšení svého vlivu na chod EU, čehož se jim podařilo z velké části dosáhnout.²⁴⁷

Za hlavní prvky předmětné reformy lze označit změnu hlasování v Radě z váženého hlasování na hlasování tzv. dvojí většinou, vytvoření funkce stálého předsedy Evropské rady a reformu pravomocí vysokého představitele pro zahraniční politiku a s tím spojené omezení rotačního předsednictví a rozšíření pravomocí Evropského parlamentu.

3.2.6.1. Evropská rada

Lisabonská smlouva činí z Evropské rady formálně instituci EU, což lze pokládat především za reflexi reálného stavu věcí. Důsledkem této institucionalizace Evropské rady je především to, že na její činnost nyní dopadají všeobecná ustanovení o fungování unijních institucí a dále, že za podmínek stanovených v čl. 263 SFEU jsou akty Evropské rady přezkoumatelné ESD.

Hlavní úloha Evropské rady jako politického vedení EU zůstala zachována, přičemž výslovně je stanoveno, že nevykonává legislativní funkci (čl. 15 odst. 1 SEU).

Nově Evropská rada ve stanovených případech vydává právně závazná rozhodnutí, která se většinou týkají zásadních otázek fungování EU, jmenování do funkcí, popřípadě změn smluv na základě zjednodušených procedur.

Složení Evropské rady zůstalo v zásadě nezměněno. Nadále je tvořena hlavami států nebo předsedy vlád, předsedou Komise a nyní nově předsedou Evropské rady. Zasedání Evropské rady se rovněž účastní vysoký představitel (čl. 15 odst. 2 SEU). Za výraznou změnu lze bezpochyby označit právě vznik funkce předsedy Evropské rady a s ním související zánik rotačního předsednictví v Evropské radě. Institut rotujícího

²⁴⁶ Christiansen 2012, s. 233; srov. Šlosarčík 2013, s. 43–46.

²⁴⁷ Šlosarčík 2013, s. 24,55.

předsednictví bezpochyby představoval výrazný prvek rovnosti mezi členskými státy bez ohledu na jejich velikost a politický a ekonomický význam.²⁴⁸

Samotný institut rotujícího předsednictví se týkal jak Evropské rady, tak Rady, kdy je třeba poznamenat, že dle předchozí úpravy byly tyto dva orgány velmi úzce spjaty. Klíčová rozhodnutí, která dle současné úpravy činí Evropská rada, byla činěna Radou, ve složení hlav států a předsedů vlád, tedy ve shodném složení, jaké má Evropská rada. Rotující předsednictví tak mělo dva zásadní rozměry, první ten výrazně viditelný a bezpochyby atraktivní, představovalo předsednictví Evropské radě, a tedy zastupování EU navenek. Pozice předsedy Evropské rady poté umožňovala výrazněji ovlivnit jednání o zásadních rozhodnutích Evropské rady navenek i dovnitř EU. Druhý rozměr, neméně důležitý a administrativně velice náročný, představovala organizace činnosti Rady jako hlavního legislativního orgánu EU. Kritika směřovaná vůči rotačnímu předsednictví namítala především problematickou kontinuitu ve vedení EU, při tak častém střídání a dále byly vyjadřovány obavy, jak některé státy tuto roli zvládnou po stránce organizační, kdy s ohledem na vysoký počet členů EU, veškeré zkušenosti spojené s organizací předsednictví, byly polozapomenuté dříve, než na stát přišla znovu řada.

Předseda Evropské rady pochopitelně přejímá pouze první popisovaný rozměr předsednictví, jelikož v případě Rady zůstalo rotační předsednictví, až na výjimku týkající se formace ve složení z ministrů zahraničí, zachováno. Z této situace tak bezpochyby mají prospěch především velké státy, které jsou výrazně více schopny i mimo institucionální rámec EU ovlivňovat unijní politiku. V případě Rady však nadále musí menší státy nést organizační zátěž vyplývající z předsednictví, přičemž však možnosti, jak této funkce politicky využít, jsou výrazně omezené.²⁴⁹

Předseda Evropské rady je volen Evropskou radou kvalifikovanou většinou na dva a půl roku a může být zvolen maximálně dvakrát. Předseda může být rovněž Evropskou radou stejným způsobem odvolán (čl. 15 odst. 5 SEU). Náplní jeho činnosti je předsedat Evropské radě a vést její jednání ve spolupráci s předsedou Komise a na

²⁴⁸ Šlosarčík 2013, s. 24.

²⁴⁹ Ačkoliv snaha velkých států zvýraznit svůj vliv na chod EU byla významnou motivací pro zavedení stálého předsednictví v Evropské radě, nic to nemění na tom, že argument týkající se kontinuity ve vedení unie byl zcela jistě oprávněný. Ostatně užitečnost tohoto nového institutu se již prokázala například při hledání řešení během finanční krize v prvním pololetí 2010 viz Christiansen 2012, s. 242.

základě práce Rady pro obecné záležitosti zajišťovat přípravu a kontinuitu jednání Evropské rady, usilovat o usnadnění soudržnosti a konsensu uvnitř Evropské rady a po každém zasedání Evropské rady předkládat zprávu Evropskému parlamentu. Dále pak zajišťuje vnější zastupování EU v záležitostech týkajících se společné zahraniční a bezpečnostní politiky, aniž by byly dotčeny pravomoci vysokého představitele EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (čl. 15 odst. 6 SEU). Dále je stanoveno, že předseda Evropské rady nesmí zastávat žádné vnitrostátní funkce (čl. 15 odst. 6 SEU).

Z dosavadních zkušeností lze konstatovat, že stálé předsednictví Evropské rady výrazně posílilo vliv této instituce na chod EU, která mnohem aktivněji zasahuje do jejího chodu než dříve. Jelikož Evropská rada spolu s Radou je hlavním reprezentantem mezivládního prvku v rámci EU, lze tak mít za to, že rovněž došlo k oslabení nadstátních prvků, které jsou reprezentovány především Komisí a Evropským parlamentem. Nelze však nevidět, že samotná povaha institutu stálého předsednictví Evropské rady je svou povahou nadstátní. Jelikož je tento úřad stále poměrně mladý, nelze tak vyvozovat jednoznačné závěry, jaký vliv bude mít na institucionální vztahy v rámci EU.

3.2.6.2. Rada

Rovněž fungování Rady doznalo významných změn. Rada zůstala hlavním legislativním orgánem EU. Část jejích dosavadních pravomocí byla převzata Evropskou radou, ale vzhledem k úzkému propojení těchto institucí, a to s ohledem na jejich složení, to nelze pokládat za její oslabení.

Způsob jejího složení zůstal nezměněn, když každý členský stát je v Radě zastoupen jedním zástupcem na ministerské úrovni. Rada zasedá v různých složeních, která dle čl. 236 SFEU stanoví Evropská rada kvalifikovanou většinou, přičemž v čl. 16 odst. 6 SEU jsou přímo stanoveny dvě základní formace, a to Radu pro obecné záležitosti a Radu pro zahraniční věci.

Ačkoli systém rotačního předsednictví zůstal zachován (čl. 16 odst. 9 SEU), ve snaze zajistit jednotnost v rámci vnějšího vystupování EU, je z rotačního předsednictví vyňata formace Rady pro zahraniční věci, které předsedá vysoký představitel EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Nově také Evropská rada může kvalifikovanou většinou upravit pravidla rotačního předsednictví, přičemž však musí být ve smyslu čl. 16 odst. 6 SEU zachován systém rovné rotace.

Klíčovou změnou zakotvenou čl. 16 odst. 4 SEU je nově stanovená kvalifikovaná většina pro hlasování v Radě tzv. dvojí většina, kdy pro přijetí návrhu je třeba souhlasu 55 % členských států reprezentujících alespoň 65 % obyvatel EU.

Lisabonskou smlouvou tak dochází k opuštění dosavadního váženého hlasování, které se používalo od založení EHS, kdy každý stát měl dle svého významu přidělen určitý počet hlasů. Na počátku společenství byly hlasy mezi zakládajících 6 členů rozděleny tak, že velké státy, Francie, Německo a Itálie měly každý po 4 hlasech, Belgie a Holandsko po 2 hlasech a Lucembursko mělo 1 hlas.²⁵⁰ Pro přijetí návrhu kvalifikovanou většinou bylo třeba dosáhnout alespoň 12 hlasů. Došlo-li tak k dohodě velkých států, nemohly být v Radě přehlasovány.

Tento základní model, kdy velké státy disponovaly v Radě přibližně dvojnásobkem hlasů, středních států, které disponovaly opět přibližně dvojnásobkem hlasů států malých, zůstal zachován i při rozšiřování EHS. Jelikož vyjma Spojeného království, Španělska a Polska byla většina nových členů středními či malými státy, začal vliv velkých států postupně klesat a v roce 1995 měly velké státy pouze 55 % hlasů v Radě, ačkoliv reprezentovaly okolo 80 % populace ES. Tento stav začal být velkými státy pokládán za neudržitelný a především Německo, které se po sjednocení stalo nejlidnatějším státem EU, požadovalo, aby tato skutečnost byla náležitě zohledněna i v institucích EU.²⁵¹

Pro pochopení vývoje hlasování v Radě je třeba tento vývoj sledovat spolu s vývojem složení Komise. Ta je oproti Radě koncipována jako nadnárodní instituce, která jedná v zájmu ES a nikoli jednotlivých členských států, přičemž jako jediná disponuje legislativní iniciativou, čímž měla být převaha velkých států vyvažována. Bez návrhu Komise, až na výjimky, nemohlo dojít k přijetí legislativního aktu ES. Usilovala-li Rada o změnu návrhu Komise, musela být tato změna přijata jednomyslně. V případě, že Rada mohla přijmout nějaký akt i bez návrhu Komise, byla vyžadována speciální zpřísněná kvalifikovaná většina. Velké státy však měly převahu i v Komisi, jelikož vysílaly do Komise dva komisaře a ostatní státy pouze jednoho, a tedy „jejich“

²⁵⁰ Tento jeden hlas byl ryze symbolický, jelikož nemohla při hlasování nastat situace, kdy by tento hlas mohl být rozhodující.

²⁵¹ Piris 2010, s. 217.

komisaři mohli vždy svůj návrh prosadit. S plánovaným rozšířením o deset nových členů však velké státy o své druhé komisaře přišly a zastoupení v Komisi tak bylo od té doby zcela rovnostářské.

Tuto skutečnost tak chtěly kompenzovat především zvýšením svého vlivu v Radě. Smlouva z Nice již tyto skutečnosti z části reflektovala, když na základě požadavku Německa jakýkoliv členský stát při hlasování v Radě mohl vznést požadavek, aby bylo ověřeno, zda kvalifikovaná většina reprezentuje alespoň 62 % populace EU a v případě, že nikoliv, nebyl návrh přijat. Nadále však diskuze o budoucí formě hlasování zůstala klíčovým bodem jednání o Ústavní smlouvě a posléze Lisabonské smlouvě.

Konvent ve svém návrhu přišel s novým systémem hlasování nazývaným „dvojitou většinou“, kdy pro přijetí návrhu bylo třeba souhlasu 50 % členských států reprezentujících alespoň 60 % populace EU. Jako hlavní důvody pro přijetí tohoto systému a opuštění váženého hlasování bylo prezentováno především tak, že nový systém bude jednodušší pro pochopení mezi veřejností a dále, že EU je nejen svazkem států, ale rovněž občanů, a tak by se to mělo odrážet i při hlasování v Radě. Tomuto návrhu samozřejmě výrazně oponovaly menší státy, ale rovněž Španělsko a Polsko, které na základě Smlouvy z Nice disponovaly v Radě 27 hlasy, tedy jen o dva hlasy méně než Německo. Po složitých jednáních mezivládní konference došlo k úpravě potřebného kvora na 55 % členských států reprezentujících 65 % obyvatel EU a dále bylo stanoveno, že blokační menšinu musí tvořit alespoň 4 státy, aby nemohlo dojít k tomu, že tři ze čtyř nejlidnatějších států zablokují hlasování v Radě. K zajištění souhlasu Polska se změnou definice kvalifikované většiny došlo k úpravě Ioainnského mechanismu.²⁵²

Lisabonská smlouva rovněž stanovila dlouhé přechodné období, a proto se dle nového systému kvalifikované většiny hlasuje až ode dne 1. 11. 2014, přičemž však až do 31. 3. 2017 jakýkoliv členský stát mohl požádat o hlasování dle Smlouvy z Nice.

Lisabonskou smlouvou tak došlo v rámci hlavní legislativní instituce k oslabení vlivu středních a malých států na úkor států větších, tedy i oslabení pozice ČR. Pro posouzení vlivu jednotlivých států však nelze sledovat pouze z formálně stanovenou

²⁵² Podrobněji k průběhu vyjednávání nového hlasování viz Piris 2010, s. 220 a nasl.

váhu hlasu, ale je nutné vycházet z reálného politického vlivu a silná pozice menších států v Radě byla do budoucna asi neudržitelná.

3.2.6.3. Komise

Lisabonská smlouva předpokládala významnou změnu i v rámci složení Komise. Její složení bylo již předmětem Smlouvy z Nice, která na jednu stranu stanovila v čl. 213 odst. 1 SES, že Komise se skládá z jednoho státního příslušníka z každého členského státu a došlo tak k odebrání druhého komisaře Německu, Spojenému Království, Francii, Itálii a Španělsku, rovněž ale obsahovala prostřednictvím čl. 4 odst. 2 protokolu o rozšíření EU připojenému ke Smlouvě z Nice, novelizaci čl. 213 SES, ke kterému mělo dojít, jakmile se EU bude skládat z 27 členů. Dle nového znění měla Komise od následujícího funkčního období mít počet členů nižší, než je počet členských států.²⁵³ Konkrétní počet členů a způsob jejich výběru měl být stanoven jednomyslným rozhodnutím rady.²⁵⁴

Ačkoliv tedy Smlouva z Nice snížení počtu komisařů předpokládala, blíže neurčovala, jakým způsobem k němu má dojít. Složení Komise tak zůstalo zásadním tématem při sjednávání Ústavní smlouvy a následně Lisabonské smlouvy.

Zatímco menší státy nadále trvaly na tom, aby měly v Komisi zastoupení z obav, že v případě absence jejich zástupce, budou jejich národní zájmy ignorovány. Velké státy naopak namítaly, že počet členů Komise je již příliš vysoký, což negativně ovlivňuje funkčnost Komise a naopak, že menší Komise bude efektivnější a dále, že úkolem komisaře stejně není reprezentovat národní zájmy.²⁵⁵

Konvent se původně pokusil tento konflikt vyřešit tím, že počet komisařů by se snížil, ale jen část by byla oprávněná hlasovat.²⁵⁶ Tento návrh však nebyl na následné

²⁵³ Čl. 4 odst. 2 protokolu o rozšíření Evropské Unie zněl: „*Jakmile Unie dosáhne počtu dvaceti sedmi členských států, nahrazuje se čl. 213 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství a čl. 126 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii tímto:*

„1. Členové Komise jsou vybíráni podle celkové způsobilosti a poskytují veškeré záruky nezávislosti. Počet členů Komise je nižší než počet členských států. Členové Komise jsou vybíráni na základě rovné rotace, jejíž podrobnosti stanoví jednomyslně Rada. Počet členů Komise určí Rada jednomyslným usnesením.“

Tato změna nabývá účinnosti dnem začátku funkčního období první Komise po dni přistoupení dvacátého sedmého členského státu Unie.“

²⁵⁴ Počtu 27 členů EU dosáhla ke dni 1. 1. 2007 přistoupením Bulharska a Rumunska, a tedy dni 1. 11. 2009 mělo dojít k přijetí avizovaného rozhodnutí Rady a ke snížení počtu komisařů. Jelikož v té době již bylo zřejmé, že Lisabonská smlouva vstoupí brzy v účinnost, došlo k pozdržení jmenování nové Komise, aby mohla být jmenovaná dle nových pravidel a v souladu s rozhodnutím

²⁵⁵ Piris 2010, s. 227.

²⁵⁶ Piris 2010, s. 228.

mezivládní konferenci přijat a po komplikovaných jednáních byl dojednán kompromis, na základě kterého měl počet komisařů odpovídat 2/3 počtu členských států, přičemž výběr komisařů měl vycházet z rovné rotace mezi členskými státy. Tato pravidla se měla začít uplatňovat od 1. 11. 2014 (čl. 17 odst. 5 SEU). Součástí kompromisu rovněž bylo, že minimální počet poslanců v Evropském parlamentu za jeden členský stát bude 6. Do Smlouvy o EU však byla rovněž zakotvena možnost počet členů rady upravit jednomyslným rozhodnutím Evropské rady. Takovéto rozhodnutí bylo nakonec na zasedání Evropské rady v červnu 2009 přijato v rámci reakce na negativní irské referendum o Lisabonské smlouvě s tím, že vstoupí v účinnost spolu s Lisabonskou smlouvou.²⁵⁷

Dalším významným novým prvkem přijatým na základě požadavků menších států²⁵⁸ je, že vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku je nově rovněž místopředsedou Komise a odpovídá za úkoly, které Komisi přísluší v oblasti vnějších vztahů a za koordinaci z dalších hledisek vnějších činností EU. Při plnění těchto úkolů podléhá předsedovi Komise (čl. 18 odst. 4 SEU).

Rovněž došlo k mírnému posílení pravomocí samotného předsedy Komise, neboť jmenování vysokého představitele podléhá souhlasu předsedy Komise (čl. 18 odst. 1 SEU). Jednotliví členové Komise jsou rovněž povinni rezignovat na žádost předsedy Komise (čl. 17 odst. 6 SEU). V rámci předchozí úpravy musel být takovýto požadavek schválen celou Komisí (čl. 217 odst. 4 SES).

Obecně lze konstatovat, že na jednu stranu formálně došlo ke zvýšení vlivu Komise, a to s ohledem na splnutí prvního a třetího pilíře EU a dále s ohledem na zvýšení počtu případů, kdy Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou na návrh Komise, jelikož případná úprava návrhu Rady podléhá jednomyslnému schválení (čl. 293 SFEU). Naproti tomu nelze nevidět, že pozice Komise je výrazně oslabena nově institucionalizovanou Evropskou radou,²⁵⁹ která i s ohledem na stálé předsednictví a pravidelné schůzky, svými závěry určujícími směřování EU reálně omezuje prostor, ve

²⁵⁷ Viz závěr předsednictví Evropské rady ze dne 18. 6. a 19. 6. 2009, 11225/2/09 REV 2

²⁵⁸ Piris 2010, s. 206–207.

²⁵⁹ Evropská rada a její existence pochopitelně znamenala omezení pravomocí Komise již v minulosti viz ZEMÁNEK, Jiří, 2010. Institucionální reforma EU podle Lisabonské smlouvy: Složení Evropské komise. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*. 78.

kterém může Komise v rámci svých pravomocí, především legislativní iniciativy, působit.

3.2.6.4. Evropský parlament

Lisabonská smlouva pokračovala v trendu nastoleném předchozími novelizačními smlouvami a opětovně posílila pravomoci Evropského parlamentu. Za posílením Evropského parlamentu je nutné především vidět snahu o naplnění jednoho z cílů reformy EU tak, jak byl nastolen Laekenskou deklarací, posílení demokratické legitimacy celé EU. Dalším důvodem bez pochyby byl i způsob sjednávání novely, kdy poprvé se vyjednávání v rámci konventu aktivně účastnili evropští poslanci.²⁶⁰

Dle původní úpravy Smlouvy o EHS Shromáždění,²⁶¹ které bylo tvořeno zástupci parlamentů členských zemí, bylo pouze konzultativním a kontrolním orgánem. V sedmdesátých letech získalo Shromáždění na základě rozpočtových smluv první reálné pravomoci.²⁶² Zakládací smlouvy všech tří společenství předpokládaly, že Shromáždění bude přímo volené. To bylo nakonec umožněno rozhodnutím Rady ze dne 8. 10. 1976.²⁶³ Tím však rovněž došlo k zpretrhání vztahu EHS s vnitrostátními parlamenty.

Jednotný Evropský akt poté zakotvil pro některé právní základy nový legislativní proces, kooperační proceduru, na základě kterého získal Evropský parlament legislativní pravomoc. Maastrichtská smlouva přišla s dalším novým legislativním procesem, spolurozhodovací procedurou, ve které bylo postavení Evropského parlamentu s Radou již téměř rovnocenné. Postavení Evropského parlamentu v rámci této procedury bylo dále posíleno Amsterodamskou smlouvou, která rovněž zvýšila počet právních základů, ve kterých byla uplatňována. K dalšímu rozšíření došlo Smlouvou z Nice. Lisabonská smlouva učinila ze spolurozhodovací

²⁶⁰ Piris 2010, s. 121.

²⁶¹ Shromáždění začalo používat název Evropský parlament již od svého prvního zasedání v roce 1958. Tento název byl mírně odlišný v každém s oficiálních jazyků EHS (pro srovnání francouzský název byl *Assemblée parlementaire européenne*, německý *Europäische Parlament*). Dne 30. 3. 1962 byl název sjednocen pro všechny oficiální jazyky na Evropský parlament. Primární právo tuto skutečnost zohlednilo následně v Jednotném evropském aktu v čl. 2. Zdroj: http://www.cvce.eu/obj/european_parliament-en-ad6a0d57-08ef-427d-a715-f6e3bfaf775a.html

²⁶² Jednalo se o dvě novelizační smlouvy. Na základě první ze dne 22. 4. 1970 (účinné od 1. 1. 1971) získal Evropský parlament možnost rozhodovat o nemandatorních výdajích rozpočtu. Druhá novelizační smlouva ze dne 22. 7. 1975 (účinná od 1. 7. 1977) dále posílila vliv Evropského parlamentu na celkový rozpočet, ale poslední slovo měl dále pouze v případě nemandatorních výdajů.

²⁶³ Rozhodnutí Rady 76/787/ECSC, EEC, Euratom ze dne 8. 10. 1976. Jednalo se do určité míry o reakci na rozsudek BVerfG, 2 BvL 52/71, *Solange I*, ze dne 29. 5. 1971.

procedury hlavní legislativní proces a v tomto duchu ji také přejmenovala na řádný legislativní postup a opětovně rozšířila počet právních základů, ve kterých se uplatňuje o dalších 30 právních základů. Dále z nově přidanych právních základů se řádný legislativní postup uplatňuje u 14 z nich.²⁶⁴

Evropský parlament, kromě legislativních a rozpočtových a dalších pravomocí, volí předsedu Komise (spolu s Evropskou radou) a již jmenovanému předsedovi může vyslovit nedůvěru, čímž dojde k odstoupení celé Komise.

Evropský parlament nyní spolurozhoduje s Radou o celé výdajové části evropského rozpočtu.

V oblasti vnějších vztahů s výjimkou společné zahraniční a bezpečnostní politiky došlo k rozšíření počtu případů, kdy je vyžadován souhlas Evropského parlamentu s uzavřením mezinárodní smlouvy (čl. 218 odst. 6 písm. a) SFEU). V ostatních oblastech, neuvedených ve výše uvedeném článku, musí být Evropský parlament alespoň konzultován (čl. 218 odst. 6 písm. b) SFEU). Významnou novou pravomocí je také informační povinnost institucí EU vůči Evropskému parlamentu o všech krocích uskutečněných v rámci procesu vyjednávání mezinárodní smlouvy (čl. 218 odst. 10 SFEU).²⁶⁵ Evropský parlament nově disponuje pravomocí ke kontrole legislativních aktů vydávaných komisí v přenesené působnosti (čl. 290 SFEU).

Jak již bylo zmíněno, v kapitole popisující postupy pro změnu smluv, Evropský parlament má nyní právo navrhnout změny smluv a v případě řádného postupu se zástupci Evropského parlamentu účastní konventu, který připravované změny projednává. Případné rozhodnutí o nesvolání konventu musí být Evropským parlamentem schváleno (čl. 48 odst. 2 a 3 SEU). Evropský parlament rovněž schvaluje dohodu o vystoupení členského státu z EU (čl. 50 odst. 2 SEU).

Lisabonská smlouva rovněž upravila složení Evropského parlamentu. Maximální celkový počet poslanců Evropského parlamentu je zvýšen oproti předchozímu stavu ze 736 na 751.²⁶⁶ Zastoupení jednotlivých států je řešeno poměrným sestupným způsobem.

²⁶⁴ viz. Piris 2010, kap. příloha č. 4 a č. 5.

²⁶⁵ Že tato pravomoc Evropského parlamentu není pouhou technikálií viz rozsudek ESD, C-658/11, *Evropský parlament v Rada*, ze dne 24. 7. 2014. Podrobněji k tomuto rozsudku kapitola 4.6.1.

²⁶⁶ Jelikož v době vstupu Lisabonské smlouvy v účinnost byl parlament volen ještě dle předchozí právní úpravy, došlo z tohoto důvodu k novelizaci primárního práva, a to připojením Protokolu, kterým se mění Protokol o přechodných ustanoveních, připojený ke Smlouvě o Evropské unii, ke Smlouvě o fungování Evropské unie a ke

Minimální počet zástupců za jeden stát je 6 členů a maximální počet 96 (čl. 14 odst. 2 první pododstavec SEU). Konkrétní rozdělení mandátů určuje Evropská rada jednomyslně na základě návrhu Evropského parlamentu a jeho souhlasu rozhodne o konkrétním rozdělení mandátů mezi jednotlivé členské státy. Musí se však řídit výše uvedenými pravidly (čl. 14 odst. 2 druhý pododstavec SEU). Rozdělení mandátů tak znevýhodňuje větší státy. Způsob volby do Evropského parlamentu zůstal nezměněn. Poslanci jsou voleni na dobu 5 let ve všeobecných přímých volbách, svobodným a tajným hlasováním (čl. 14 odst. 3 SEU).

3.2.6.5. Další institucionální změny

Ve vztahu k Evropskému soudnímu dvoru k tak zásadním změnám, jako u výše uvedených institucí, nedošlo. Obdobně jako v případě Komise, sloučením prvního a třetího pilíře došlo k rozšíření působnosti ESD i na oblast justiční a policejní spolupráce. Bývalý druhý pilíř, společná zahraniční a bezpečnostní politika, zůstává mimo jeho jurisdikci. ESD však nadále dohlíží na dodržování čl. 40 SEU a kontroluje legalitu aktů přijatých v rámci SZBP, kterými jsou stanoveny omezující opatření vůči fyzickým a právnickým osobám. (čl. 275 SFEU).²⁶⁷ Ke změně soudní struktury EU ani ke změně složení soudu nedošlo.²⁶⁸ Dále Lisabonská smlouva přenáší řadu více či méně významných změn do jednotlivých druhů soudních řízení.²⁶⁹ Nově může Evropská rada také rozhodnout o novelizaci statusu soudního dvora kvalifikovanou většinou, kdy dle předchozí úpravy byl nutný jednomyslný souhlas Rady.²⁷⁰

Nově je institucí EU rovněž Evropská centrální banka. Vyjma však toho, že na její činnost se nyní vztahují všeobecné zásady EU, například princip subsidiarity a proporcionality, k reálné změně postavení Evropské centrální banky nedochází. Její nezávislost byla již garantována v rámci předchozí právní úpravy a rovněž ESD disponoval pravomocí přezkoumávat její akty.²⁷¹

Smlouvě o založení Evropského společenství pro atomovou energii (2010/C 263/01), jímž stanoveno, jakým způsobem dojde k navýšení počtu poslanců.

²⁶⁷ Rovněž v případě mezinárodních smluv uzavřených v rámci SZBP přezkoumává soulad procesu jejich přijímání s čl. 218 SFEU viz rozsudek ESD C-658/11, *Evropský parlament Parliament v Rada*, ze dne 24. 7. 2014. Podrobněji k tomuto rozsudku kapitola 4.6.1.

²⁶⁸ V případě zvýšení počtu generálních advokátů Poláci dostanou stálého.

²⁶⁹ Blíže ke změnám soudního systému EU viz Šlosarčík 2013, s. 151–172.

²⁷⁰ Jedná se o speciální zjednodušenou proceduru viz kapitola 3.2.3.

²⁷¹ čl. 230, 232, 237 písm. d) SES a čl. 35 statusu Evropské centrální banky, ve znění Smlouvy z Nice

Výbor regionů, jako poradní instituce EU získal právo, žalovat u ESD neplatnost aktu EU pro porušení principu subsidiarity v případech, kdy musí být povinně konzultován. Rovněž může u ESD žalovat neplatnost aktu EU, kterým by došlo k porušení jeho vlastních práv.

3.2.7. Vnější vztahy

Další oblast, která prošla v důsledku Lisabonské smlouvy výraznou proměnou, je oblast vnějších vztahů s cílem posílení významu EU ve světě.

Původní pravomoci EHS na poli vnějších vztahů byly velice úzce zaměřené. Tehdejší znění smlouvy dávalo v tomto ohledu EHS explicitně pravomoci pouze ve vztahu ke společné obchodní politice.²⁷² Smlouva rovněž výslovně stanovila, že EHS má právní subjektivitu a upravovala i postup při sjednávání mezinárodních smluv.

K podstatnému rozšíření pravomocí ES poté výrazně přispěl ESD v rámci své rozhodovací praxe, který jednak judikoval, že pravomoci ES v rámci společné obchodní politiky jsou výlučné a vymezil další vnější pravomoci ES.²⁷³ Jednotným evropským aktem, Maastrichtskou smlouvou, a Smlouvou z Nice později došlo k dalšímu výslovnému rozšíření počtu oblastí, ve kterých byla ES svěřena vnější pravomoc.²⁷⁴ Pravomoci byly vykonávány Radou kvalifikovanou většinou na návrh Komise, která rovněž zastupovala ES navenek a vedla vyjednávání.

Další rozšíření vnějších pravomocí, byť značně odlišného druhu, poté nastalo s Maastrichtskou smlouvou, která dala vzniknout v rámci založení EU společné zahraniční a bezpečnostní politiky tzv. druhému pilíři. SZBP byla vymezena velice široce jako všechny oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky.²⁷⁵ Takto široce vymezená působnost byla limitovaná cíli, byť rovněž velmi široce vymezenými: *„chránit společné hodnoty, základní zájmy, nezávislost a celistvost Unie v souladu se zásadami Charty Organizace spojených národů, posilovat bezpečnost Unie ve všech formách, zachovávat mír a posilovat mezinárodní bezpečnost v souladu se zásadami*

²⁷² Čl. 131-134 SES (v původní verzi se jednalo o čl. 110-116 SEHS)

²⁷³ Viz kapitola 3.2.2.

²⁷⁴ Jednotným evropským aktem došlo k přidání vnější pravomoci pro oblast výzkumu (čl. 170 SES) a životního prostředí (čl. 174 odst. 4 SES). Maastrichtská smlouva přidala vnější pravomoc pro oblast jednotné měny (čl. 111 SES). Smlouva z Nice poté vložila do komunitárního práva oblast Hospořádké, finanční, a technické spolupráce s třetími zeměmi (čl. 181a SES).

²⁷⁵ čl. J 1 odst. 1 SEU v původním znění, čl. 111 odst. 1 SEU) a oblast rozvojové spolupráce (čl. 177-180 SES).

*Charty Organizace spojených národů, jakož i se zásadami Helsinského závěrečného aktu a cíli Pařížské charty včetně těch, které se vztahují na vnější hranice, podporovat mezinárodní spolupráci, rozvíjet a upevňovat demokracii a právní stát, jakož i dodržování lidských práv a základních svobod.*²⁷⁶ Naplnění těchto cílů mělo být dosaženo vznikem systematické spolupráce mezi členskými státy při provádění jejich politiky a přijímáním společných akcí. Co je míněno společnou akcí poté Maastrichtská smlouva blíže nedefinovala. Amsterodamská smlouva poté počet právních nástrojů rozšířila o obecné směry SZBP, společné strategie, společné postoje.²⁷⁷ A rovněž přidala základní definici společných akcí.²⁷⁸

Vztah SZBP k dosavadnímu komunitárnímu právu byl vymezen čl. M SEU Amsterodamskou smlouvou přečíslovaným na čl. 47, dle kterého ustanovení týkající se SZBP a justiční a policejní spolupráce se nedotýkají smluv o založení evropských společenství. V oblastech, ve kterých ES, popřípadě ESAE již disponovalo některými vnějšími pravomocemi, bylo postupováno podle těchto ustanovení. Určení, zdali se bude právní akt schvalovat v režimu prvního pilíře či druhého bylo významné s ohledem na značně odlišné pravomoci jednotlivých orgánů EU.

Jak již bylo zmíněno, v rámci druhého pilíře forma spolupráce téměř postrádala nadstátní charakter, když veškeré pravomoci byly svěřeny Evropské radě a Radě, tedy orgánům, ve kterých jsou reprezentovány zájmy členských států, právní akty byly schvalovány zásadně jednomyslně a neměly přímý účinek v členských státech. Role ESD byla omezena na kontrolu dodržování čl. 47 SEU.

Na rozdíl od prvního pilíře v rámci SZBP bylo zastupování EU svěřeno předsedajícímu státu Evropské Rady. V rámci vnějších vztahů tak se vznikem EU vzniklo určité rozštěpení, které se projevovalo jednak odlišným právním režimem prvního a druhého pilíře (případně třetího pilíře, v rámci kterého rovněž mohly být uzavírány mezinárodní smlouvy) a také v rozdílném zastoupení EU ve vnějších vztazích dle prvního a druhého pilíře.

Tento zjevně nežádoucí stav Lisabonská smlouva řeší, avšak pouze částečně. Formálně ruší pilířovou strukturu, kdy veškeré aktivity EU jsou nyní vykonávány

²⁷⁶ Čl. 11 odst. 1 SES

²⁷⁷ čl. 12 SEU-N

²⁷⁸ čl. 14 SEU-N

jedinou organizací s právní subjektivitou, veškeré mezinárodní smlouvy jsou sjednávány na základě jednotné procedury (čl. 218 SFEU) a jsou závazné jak pro orgány EU, tak pro členské státy (čl. 216 odst. 2 SFEU). SZBP však zůstává od ostatních politik EU odděleno a zachovává si mezivládní charakter spolupráce (čl. 24 odst. 1 druhý pododstavec SEU). Tato skutečnost je systematicky zdůrazněna rovněž tím, že SZBP je upraveno pouze v SEU a dále prohlášením č. 13 a 14 mezivládní konference.²⁷⁹ Pravomoci v rámci SZBP jsou tedy nadále vykonávány pouze Evropskou Radou a Radou, rozhodováno je jednomyslně, pokud není stanoveno jinak. Lisabonská smlouva počet případů, ve kterých Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou oproti předchozí úpravě, mírně rozšířila.²⁸⁰ Komise přišla o možnost podávat návrhy v rámci SZBP,²⁸¹ avšak tato skutečnost je vyvážená tím, že vysoký představitel EU pro zahraniční politiku je rovněž jedním z místopředsedů Komise. Pravomoci Evropského parlamentu ve vztahu k SZBP nedošly významné změny. Pravomoci ESD jsou omezeny na kontrolu dodržování čl. 40 SEU a přezkum aktů vymezených čl. 275 druhý pododstavec SEU, kterými jsou omezena práva fyzických či právnických osob. Důsledkem této úpravy tak bylo, že případné porušení závazku plynoucího z SZBP, je formálně nepostižitelné.²⁸² Samozřejmě se nabízí úvaha, že nedodržením závazku plynoucího z SZBP dojde k porušení i jiného ustanovení primárního práva. V tomto ohledu se nabízí možnost dovozovat porušení čl. 4 odst. 3 SEU, ve kterém je zakotvena zásada loajality členských států, které by následně bylo žalováno.²⁸³

Vymezení působnosti SZBP zůstalo stejně široké a vágní (čl. 24 odst. 1 první pododstavec SEU). Na rozdíl od dřívější úpravy si však nelze dopomoci k bližšímu upřesnění pomocí cílů, které nové znění SEU vymezuje pro celou oblast vnějších vztahů

²⁷⁹ V Ústavní smlouvě byla SZBP upravena v Hlavě V, ve které II byly upraveny veškeré vnější činnosti EU. SZBP byla upravena v kapitole II. Nebyla tak od ostatních vnějších činností Evropské unie oddělena systematicky. Právě tato separace existovala a zachovávala si specifický charakter. Viz. čl. III-308 Ústavní smlouvy.

²⁸⁰ Viz Čl. 41 odst. 3 třetí pododstavec, čl. 45 a čl. 46, odst. 2, 3, 4, a 5 SEU

²⁸¹ Srov. Čl. 22 odst. 1 SEU-N

²⁸² Viz COMMITTEE, Great Britain: Parliament: House of Commons: Foreign Affairs a M. GAPES, 2008. *Foreign policy aspects of the Lisbon Treaty: third report of session 2007-08, [Vol. 1]: Report, together with formal minutes, oral and written evidence* [online]. B.m.: Stationery Office. Foreign Policy Aspects of the Lisbon Treaty, v. 1. ISBN 978-0-215-03826-5. Dostupné z: <https://books.google.cz/books?id=VTPsntlbn28C>, s. 37.

²⁸³ Takováto možnost již byla dovozována v rámci předlisabonské úpravy, když pro případné porušení závazku dle SZBP byla dovozována možnost žalovat porušení čl. 10 SES viz Cremona a de Witte 2008, s. 109–112.

(čl. 21 odst. 2 SEU).²⁸⁴ Lze sice dovozovat, že hlavním obsahem SZBP bude cíl vymezený ve výše uvedeném článku pod písmenem c), ve kterém jsou shrnuty první tři cíle SZBP tak, jak byly vymezeny dle bývalé úpravy a dále, že cíle pod písmeny d) až h) se týkají ostatních politik EU, u zbylých cílů však nelze jednoznačně dovozovat, kterými nástroji budou naplňovány. Lze samozřejmě předpokládat, že některé cíle mohou být naplňovány vícero způsoby a nutnost veškerých vnějších politik EU respektovat tyto cíle by měla rovněž vést k jednotnějšímu vystupování EU navenek.²⁸⁵ Je však zcela zjevné, že jednotlivé cíle a tedy i činnosti EU, kterými budou naplňovány, se mohou dostat do střetu a bude nutné je poměřovat na základě principu proporcionality. Samotný text jednotlivé cíle nikterak neupřednostňuje a měly by tedy být všechny pokládány za rovnocenné.

Úpravy rovněž doznal čl. 47 SEU, nyní přečíslovaný na čl. 40 SEU. Zatímco v předchozí úpravě byla dána jednoznačná preference komunitární úpravě nad úpravou SZBP, dle nové dikce čl. 40 SEU výkon pravomocí na základě SZBP sice nesmí zasahovat do pravomocí vymezených čl. 3-6 SFEU, ale zároveň je zakotvený i opačný princip, který má zamezovat opačné inherenci pravomocí vymezených SFEU do SZBP. S ohledem na široce vymezenou působnost SZBP se však lze ztotožnit s názorem Pieta Eeckhouta, že v tomto ohledu ke změně posuzování takového střetu pravomocí dle SZBP a dle SFEU ze strany ESD nedojde a pravomoci vymezené SFEU budou nadále upřednostňovány s ohledem na právní princip *lex specialis derogat lex generalis*.²⁸⁶

Součástí SZBP byla rovněž evropská bezpečnostní a obranná politika (dále též „SBOP“), kterou Lisabonská smlouva přejmenovává na společnou obrannou a bezpečnostní politiku. Změny se však netýkaly pouze změny názvu.

První náznaky vzniku spolupráce v oblasti bezpečnosti a obrany lze vysledovat v Maastrichtské smlouvě. Ta veškeré otázky týkající se bezpečnosti EU zařadila do SZBP, avšak dále tuto oblast definovala pouze velmi neurčitě. Od počátku byla koncipována spíše jako komplementární, když bylo výslovně stanoveno, že tato politika EU se nedotýká zvláštní povahy bezpečnostní a obranné politiky členských států a

²⁸⁴ EECKHOUT, Piet, 2012. The EU's Common Foreign and Security Policy after Lisbon: From Pillar Talk to Constitutionalism. In: Andrea BIONDI, Piet EECKHOUT a Stefanie RIPLEY, ed. *EU law after Lisbon*. Oxford [England] ; New York: Oxford University Press., s. 267.

²⁸⁵ Eeckhout 2012, s. 267.

²⁸⁶ Eeckhout 2012, s. 274.

uznává závazky členských států NATO, byť rovněž obsahovala potenciální možnost vzniku společné obrany.²⁸⁷ Tehdejší znění SEU výslovně uvádělo možné budoucí vytvoření společné obrany.

Konkrétnější obsah byl do SBOP vložen Amsterodamskou smlouvou. Předmětem činnosti EU tak měly být humanitární a záchranné mise, mise k udržení míru, a mise bojových jednotek k řešení krizí včetně prosazení míru.²⁸⁸ Kromě právních předpokladů bylo pro reálné fungování SBOP rozhodující vytvoření patřičného institucionálního rámce. K tomu došlo vytvořením politického a bezpečnostního výboru²⁸⁹ v rámci Rady, Vojenského výboru EU²⁹⁰, vojenského štábu EU²⁹¹ a dále došlo k převzetí institucí ZEU, satelitního centra a Institutu pro studium bezpečnosti.²⁹²

Lisabonská smlouva předně pozměňuje formulaci o možném směřování ke společné obraně, kdy vytvoření budoucí společné obrany postuluje jako fakt (čl. 42 odst. 2 SEU). Rovněž však stanovuje proceduru k této přeměně, kterou je jednomyslné rozhodnutí Evropské rady a následné přijetí s ústavními předpisy členských států, tedy novelizace Smlouvy.

Dále je poprvé v primárním právu obsažen závazek členských států ke vzájemné pomoci v případě ozbrojeného napadení s ohledem na kapacity jednotlivých členských států v souladu s čl. 51 charty OSN, avšak tento závazek je omezen ohledem na zvláštní povahu bezpečnostní a obranné politiky některých členských států, čímž má být garantována politika neutrality, prováděná některými členskými státy (čl. 42 odst. 7 SEU).

Pravomoci EU na poli bezpečnosti a obrany zůstávají spíše podpůrné a nemají charakter zajišťování územní obrany EU. Ta stále spočívá na bedrech jednotlivých členských států. Nelze ani mít za to, že by EU byla svým charakterem vojenskou aliancí a na této skutečnosti se ani po přijetí Lisabonské smlouvy nic nezměnilo. I v případě, že by se mohlo jevit, že čl. 42 odst. 7 SEU alianční závazek obsahuje, jednoznačně

²⁸⁷ čl. 4 SEU v původním znění

²⁸⁸ čl. 17 odst. 2 SEU-N; jednalo se o tzv. Petersberské úkoly (Petersberg tasks) stanovené v Petersberské deklaraci, která byla vydána v rámci schůze ministrů států ZEU dne 19. 6. 1992. Text deklarace dostupný z: <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf> [vid. 2017-02-05].

²⁸⁹ Rozhodnutí Rady č. 2001/78/SZBP, ze dne 22. 1. 2001

²⁹⁰ Rozhodnutí Rady č. 2001/79/SZBP, ze dne 22. 1. 2001

²⁹¹ Rozhodnutí Rady č. 2001/80/SZBP, ze dne 22. 1. 2001

²⁹² Společná akce Rady č. 2001/555/SZBP, ze dne 25. 7. 2001

zakotvené záruky ochrany neutrality v poslední větě tohoto ustanovení spolu se specifickým právním režimem SZBP, jehož součástí SBOP je, takovýto výklad vylučují.

Lisabonská smlouva rozšiřuje počet možných činností (mísí) EU na poli SBOP o odzbrojovací operace, poradní a pomocné mise ve vojenské oblasti, mise pro předcházení konfliktům, stabilizační operace po ukončení konfliktů (čl. 43 odst. 1 SEU). Nově disponuje Rada pravomocí pověřit skupinu členských států k provedení mise k ochraně zájmů EU a jejich hodnot (čl. 42 odst. 5 SEU). Dále došlo k zakotvení specifické formy užší spolupráce mezi členskými státy v rámci SBOP, která se nazývá stálá strukturovaná spolupráce (čl. 42 odst. 6 a čl. 46 SEU). O jejím zřízení rozhoduje Rada po konzultaci s vysokým představitelem kvalifikovanou většinou, což představuje zajímavou výjimku z pravidla jednomyslnosti v rámci SBOP (čl. 46 odst. 2 SEU).

Čl. 42 odst. 3 SEU svěřuje Radě pravomoc založit Evropskou obrannou agenturu. Jedná se však jen o upřesnění již existujícího stavu, když tato agentura byla vytvořena již před účinností Lisabonské smlouvy. Rada dále může vytvořit nouzové formy financování případných akcí v rámci SZBP, a tedy i SBOP (čl. 41 odst. 3 SEU).

Nelze si nepovšimnout, že v rámci SZBP je výslovně vyloučeno přijímání legislativních aktů, a to hned na dvakrát (čl. 24 odst. 1 a čl. 31 odst. 1 SEU).

Zatímco na základě obecných právních teorií by pod pojmem legislativní právní akt bylo možno chápat normativní právní akt, tedy akt obsahující obecně závazná pravidla chování, Smlouvy dle současné úpravy legislativní právní akt definují pouze formálně na základě postupu, kterým je přijímán a dle obsahu jej nikterak nedefinují. Je tedy otázkou, co tato výlučka skutečně znamená.²⁹³

Z formálního hlediska pouze vyloučení řádného a zvláštního legislativního postupu pro přijímání aktu v rámci SZPB. Legislativní postup je však možné užít pouze v těch případech, kdy to příslušný právní základ výslovně umožňuje, a tedy v tomto ohledu se poté takováto deklarační jeví jako nadbytečná.

Takto bylo postupováno i v úpravě zakotvené v Ústavní smlouvě, ve které takovýto výslovný zákaz legislativních aktů v oblasti SZBP chybí, avšak legislativní akty by rovněž nemohly být vydávány. Systém členění aktů na legislativní a

²⁹³ Blíže viz kapitola 3.2.4

nelegislativní byl Ústavní smlouvou jinak pojatý a v rámci SZBP bylo stanoveno rozhodování Rady pouze formou evropského rozhodnutí, které bylo nelegislativním aktem.²⁹⁴

Zákaz vydávání legislativních aktů lze buď chápat pouze jako symbolický s cílem stvrdit specifický charakter SZBP, nebo by rovněž bylo možné uvažovat, že cílem tohoto ustanovení není zákaz formálních legislativních aktů, ale snaha o zákaz přijímání právních aktů se všeobecnou působností s přímým účinkem v členských státech.²⁹⁵ To by rovněž bylo možné pokládat za určitou korekci demokratického deficitu spojeného s rozhodováním v rámci SZBP a výluky ze soudního přezkumu ze strany ESD.²⁹⁶ Protože po obsahové stránce legislativní ani nelegislativní akt primární právo nedefinuje, nic nebrání Radě přijmout právní akt se všeobecnou působností formou rozhodnutí, přičemž již v minulosti k přijetí právních aktů majících obecný normativní charakter v rámci druhého pilíře bezpochyby docházelo.²⁹⁷ Dle předchozí úpravy však druhý pilíř disponoval vlastní soustavou právních aktů, přičemž s ohledem na jeho specifický charakter, nebyl dovozován jejich přímý účinek v členských státech. Nyní však je v rámci SZBP rozhodováno formou rozhodnutí, které dle dosavadní rozhodovací praxe ESD přímým účinkem disponovat může.²⁹⁸ Lze tedy teoreticky dovodit, že by i v rámci SZBP mohlo dojít nejenom k přijetí normativního aktu, k čemuž již docházelo, ale rovněž, že takovýto akt bude mít v členských státech přímý účinek.

V tomto ohledu je však třeba mít na paměti minimální roli ESD, a tedy velmi problematické vymáhání takto vydaných rozhodnutí.

Lze tedy konstatovat, že i přes změny, které Lisabonská smlouva přinesla, když EU vystupuje jako jednotná organizace s jediným právním řádem, specifický charakter SZBP zůstal zachován, byť možnosti zásahů do této oblasti ze strany ESD byly přeci jen zvýšeny.

²⁹⁴ Legislativním aktem byl pouze Evropský zákon a Evropský rámcový zákon

²⁹⁵ Eeckhout 2012, s. 280.

²⁹⁶ Eeckhout 2012, s. 281.

²⁹⁷ Eeckhout 2012, s. 283–284.

²⁹⁸ Cremona 2012, s. 51; opačný názor viz Syllová et al. 2010, s. 126.

K úpravě nedošlo pouze v oblasti SZBP, ale rovněž v oblastech, které dle dřívější úpravy spadaly do oblasti upravené komunitárním právem, z nichž nejvýraznější je novelizace společné obchodní politiky, když její působnost je výrazně rozšířena (čl. 207 odst. 1 SEU). Předně oblast obchodu se službami a oblast obchodních aspektů duševního vlastnictví nově spadá do výlučné pravomoci EU. Tyto dvě oblasti již dle předchozí úpravy byly zahrnuty do společné obchodní politiky, avšak na základě výslovné výjimky byly tyto pravomoci Evropského společenství sdílené a nikoli výlučné.²⁹⁹ Do společné obchodní politiky nově spadá i oblast přímých zahraničních investic (čl. 207 odst. 1 SFEU). Ačkoliv společenství i v této oblasti již dle předchozí úpravy určitými pravomocemi disponovalo,³⁰⁰ většina pravomocí v rámci této oblasti až do účinnosti Lisabonské smlouvy náležela členským státům. Vzhledem k ekonomickému významu přímých zahraničních investic se tak po materiální stránce jedná o jednu z nejvýznamnějších pravomocí, která byla Lisabonskou smlouvou převedena na Unii a rovnou do výlučné oblasti společné obchodní politiky.³⁰¹

Vyšší konzistentnosti takto rozdělených oblastí vnějších vztahů EU má být dosaženo reformou jejího institucionálního fungování. Ta spočívá zejména ve zvýšení pravomocí generálního tajemníka rady - vysokého představitele Unie pro SZBP, který dle předchozí úpravy byl nápomocen Radě v otázkách společné zahraniční a bezpečnostní politiky, formulováním, přípravou a prováděním politických rozhodnutí a vedením jménem Rady na žádost předsednictví politického dialogu se třetími stranami.³⁰² Nově vysoký představitel Unie, kromě této činnosti, (čl. 18 odst. 2 SEU) předsedá Radě pro zahraniční věci (čl. 18 odst. 3 SEU) a je jedním z místopředsedů Komise a odpovídá za úkoly, které komisi přísluší v rámci vnějších vztahů a zajišťuje soudržnost vnější činnosti EU (čl. 18 odst. 4 SEU), jelikož některé oblasti vnějších

²⁹⁹ č. 133 odst. 5 čtvrtý pododstavec SES.

³⁰⁰ viz čl. 71 a 80 SES.

³⁰¹ Blíže k problematice přímých zahraničních investic např viz ORTINO, Federico a Piet EECKHOUT, 2012. *Towards an EU Policy on Foreign Direct Investment*. In: Andrea BIONDI, Piet EECKHOUT a Stefanie RIPLEY, ed. *EU law after Lisbon*. Oxford [England] ; New York: Oxford University Press., 2012, s. 312–326.

³⁰² čl. 26 SES.

vztahů nadále zajišťují ostatní komisaři.³⁰³ Vysoký představitel je jmenován Evropskou radou kvalifikovanou většinou se souhlasem předsedy Komise (čl. 18 odst. 1 SEU).

S ohledem na obrovský nárůst agendy vysokého představitele dochází ke zřízení nového orgánu, Evropské služby pro vnější činnost, která mu v plnění jeho úkolů asistuje (čl. 27 odst. 3 SEU). Jedná se o specifický orgán vytvořený z úředníků, kteří v rámci předlisabonské činnosti zajišťovali předmětné činnosti, nyní vykonávané vysokým představitelem v rámci Rady a Komise. Konkrétní složení a fungování ESVČ je upraveno rozhodnutím Rady (čl. 27 odst. 3 SEU).³⁰⁴

3.2.8. Demokratizace Evropské unie

ES a posléze i EU byly dlouhodobě podrobovány kritice, že jejich orgány, které postupně více a více rozšiřovaly své pravomoci do legislativní sféry členských států, trpí demokratickým deficitem. Tento ryze teoretický koncept byl odbornou veřejností definován ve dvou směrech. Jednak jako posílení exekutivy na úkor národních parlamentů, neboť v Radě - hlavním legislativním orgánu EU, byly zastoupeny pouze exekutivní složky členských států, které byly na základě primárního práva oprávněny přijímat všeobecně závazné právní akty, k jejichž přijímání jinak byly oprávněny pouze zákonodárné sbory členských států, dále pak ve slabém postavení Evropského parlamentu, jeho složení a způsobu volby.³⁰⁵ Závěr, že EU demokratickým deficitem trpí, nebyl přijímán jednotně, když bylo argumentováno, že takovéto tvrzení opomíjí velmi specifickou povahu EU a způsob jejího rozhodování i druhy právních oblastí, které reguluje.³⁰⁶

³⁰³ Jedná o tři komisaře, a to pro obchod, humanitární pomoc a řešení krizí a evropskou politiku sousedství a jednání o rozšíření.

³⁰⁴ Rozhodnutí Rady č. 2010/427/EU. Podrobněji k fungování ESVČ viz GATTI, M., 2016. *European External Action Service: Promoting Coherence through Autonomy and Coordination* [online]. B.m.: Brill. Studies in EU External Relations. ISBN 978-90-04-32361-2. Dostupné z: <https://books.google.cz/books?id=udk6DQAAQBAJ>

³⁰⁵ Podrobněji k obecně přijímané definici demokratického deficitu viz FOLLESDAL, Andreas a Simon HIX, 2006. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*. 9., 44(3), 533–562. , s. 534–537)

³⁰⁶ (zejména viz MORAVCSIK, A., 2001. *In Defense of the „democratic Deficit“: Reassessing Legitimacy in the European Union* [online]. B.m.: Harvard University, Minda de Gunzburg Center for European Studies. Center for European Studies working paper series. Dostupné z: <https://books.google.cz/books?id=rAH4HAAACAAJ>

; MAJONE, Giandomenico, 2000. The Credibility Crisis of Community Regulation. *JCMS: Journal of Common Market Studies* [online]. 6., 38(2), 273–302. ISSN 0021-9886, 1468-5965. Dostupné z: doi:10.1111/1468-5965.00220; MAJONE, Giandomenico, 1998. Europe's „Democratic Deficit“: The Question of Standards. *European*

Demokratický deficit tak má způsobovat oslabování legitimacy EU jako legislátora, tedy přeneseně samotného evropského práva.

Jedním z hlavních deklarovaných cílů Ústavní smlouvy a posléze Lisabonské smlouvy bylo tento stav zlepšit.

Lisabonskou smlouvou jsou tak nově do SEU v hlavě II. zakotvena ustanovení o demokratických zásadách, kterými jsou vázány instituce EU. Jako první je stanovena povinnost dodržovat v rámci všech činností EU zásadu rovnosti všech jejich občanů (čl. 9 SEU). Dále je zakotven princip zastupitelské demokracie (čl. 10 odst. 1 SEU), když občané jsou přímo zastoupeni v Evropském parlamentu a členské státy jsou zastoupeny v Evropské radě a v Radě svými zástupci, kteří jsou demokraticky odpovědní svým parlamentům nebo občanům (čl. 10 odst. 2 SEU). Z těchto ustanovení je tak patrné, že demokratická legitimita aktů EU má pramenit ze dvou zdrojů, z Rady jako orgánu zastupujícího zájmy států a Evropského parlamentu zastupujícího zájmy EU. Jelikož, jak již bylo popsáno výše, byla Rada pokládána za instituci, který s ohledem na své složení neposkytuje svým aktům dostatečnou legitimitu,³⁰⁷ měl to být právě Evropský parlament, který svou rolí tento nedostatek zhojí. Aby této úlohy dostal, došlo k výraznému posílení jeho pravomocí, a to především prostřednictvím rozšíření řádné legislativní procedury (spolurozhodovací procedury) na další právní základy.³⁰⁸

Je zjevné, že tento přístup se jevil autorům Lisabonské smlouvy jako nejpřímější cesta, jak poskytnout právním aktům EU tolik žádanou demokratickou legitimitu. Přesto však je role Evropského parlamentu při plnění tohoto cíle diskutabilní. Předně, na což je dlouhodobě upozorňováno především německým ústavním soudem, samotné složení Evropského parlamentu není založeno na voličské rovnosti, ale poměrně výrazně zvýhodňuje menší státy.³⁰⁹ Takovýto stav může být ospravedlnitelný z pohledu naplňování rovnováhy mezi malými a velkými státy, nikoliv však z pohledu

Law Journal. 3., 4(1), 5. MAJONE, Giandomenico, 1999. The regulatory state and its legitimacy problems. *West European Politics.* 1., 22(1), 1. ISSN 01402382.

³⁰⁷ Follesdal a Hix 2006, s. 534–535.

³⁰⁸ Viz kapitola 3.2.6.4.

³⁰⁹ Srov. Rozsudek BVerfG, 2 BvE 2/08, ze dne 30. 6. 2009, p. 272–289, zejména pak p. 284: „As a result the weight of the vote of a citizen from a Member State with a small population may be about twelve times the weight of the vote of a citizen from a Member State with a large population.“

demokratické legitimacy, kdy rozhodující je pouze, zda dochází k naplnění vůle většiny. To za daného složení Evropský parlament nemůže zcela zaručit.

Legitimitu Evropského parlamentu dále zpochybňují problémy spojené s volbami. Účast ve volbách se dlouhodobě snižuje.³¹⁰ Tento problém netíží pouze Evropský parlament, ale mnohé členské státy se s ním potýkají v rámci vnitrostátních voleb. Situace Evropského parlamentu je však specifická, jelikož část voličů nemá povědomí, čemu svým hlasem propůjčují politický mandát. Sice vznikla určitá obdoba evropských politických stran, když obdobně smýšlející poslanci zvolení za politické strany působící v jednotlivých členských státech se spojují do názorově obdobných bloků, jejichž fungování je v rámci Evropského parlamentu obdobné s fungováním politických stran uvnitř členských států, ale tyto bloky nevytvářejí jednotnou celoevropskou kandidátku a voliče v jednotlivých členských státech oslovují tamní politické strany.³¹¹ Předmětem volební kampaně tak bývají především domácí otázky, popřípadě jsou volby jakýmsi hodnocením vládnoucích stran.³¹² Pro voliče v členských státech rovněž velmi často bývají specifické aspekty evropské politiky velmi vzdáleny.³¹³

Dále i v případě, že budeme mít za to, že Evropský parlament navzdory výše uvedené disponuje dostatečnou demokratickou legitimitou, je nutné si povšimnout, že i přes výrazné posílení jeho pozice vůči Radě není rovnocenná. Jak již bylo blíže popsáno v předchozí kapitole, Lisabonská smlouva přinesla nové dělení právních aktů na legislativní a nelegislativní, když právě cílem tohoto rozdělení bylo vnést do normotvorby EU větší legitimitu.³¹⁴ Ta měla být zajištěna právě tím, že součástí legislativního procesu je i Evropský parlament, který svým souhlasem tak udělí právnímu aktu potřebou legitimitu. Tato koncepce však není s ohledem na existenci

³¹⁰ Volební účast ve volbách do Evropského parlamentu se dlouhodobě snižuje. V posledních volbách v roce 2014 činila volební účast v rámci celé Evropské unie 42,5 % (v roce 1994 byla volební účast 56,7%). Volební účast je obzvláště nízká v nových státech Evropské unie. Rekord v tomto ohledu představují poslední volby na Slovensku, kde volební účast činila 13,1 %. V ČR poté byla druhá nejnižší volební účast ve výši 18,2 %.
Zdroj: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tsdgo310&language=en> [vid. 2017-02-05].

³¹¹ Follesdal a Hix 2006, s. 535–536.

³¹² Piris 2010, s. 122.

³¹³ Follesdal a Hix 2006, s. 536.

³¹⁴ Viz zpráva konventní pracovní skupiny IX CONV 424/02, zedne 29. 11. 2002 a dále viz Türk 2012, s. 62–64.

speciálního legislativního postupu důsledná, kdy v řadě případů, z nichž některé mají nemalý význam, je legislativní akt přijímán pouze Radou a role Evropského parlamentu je pouze konzultační. V některých případech absentuje i tato povinnost. K tomu je nutno podotknout, že k normotvorbě dochází i v rámci nelegislativních právních aktů, v rámci kterých je participace Evropského parlamentu také často omezena.

Jelikož samotné posílení pravomocí Evropského parlamentu nebylo považováno za dostatečné pro řešení shledávaného demokratického deficitu EU,³¹⁵ další její zdroj má představovat výraznější zapojení parlamentů členských států do legislativního procesu a fungování EU. Původně parlamenty členských států participovaly na činnosti EHS skrze Shromáždění. Zavedením přímé volby jediné spojení mezi nimi a EHS bylo přerušeno.³¹⁶ Určitý posun přinesla deklarace o roli národních parlamentů připojená k Maastrichtské smlouvě, ve které byly vlády členských států vybídnuty k zajištění informovanosti svých parlamentů o návrzích Komise na přijetí právních aktů. Amsterodamskou smlouvou poté došlo k připojení protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii, který informační povinnost vlády vůči vnitrostátním parlamentům stanovil jako povinnost, avšak pro splnění této povinnosti nestanovil žádné konkrétní lhůty.³¹⁷

Lisabonskou smlouvou v tomto ohledu dochází k velmi výraznému posunu. Vnitrostátní parlamenty nově dostávají informace a jsou jím postupovány návrhy legislativních aktů přímo orgány EU a dále jim byla dána pravomoc kontroly dodržování principu subsidiarity a aktivní úloha při kontrole jejího dodržování (čl. 12 písm. a a písm. b) SEU).³¹⁸ V případě zjednodušeného postupu pro změnu smluv dle čl. 48 odst. 7 SEU mají dokonce právo vetovat takovýto postup,³¹⁹ významné pravomoci dále mají v rámci prostoru svobody a práva, bývalého třetího pilíře (čl. 12 písm. c) SEU), jsou informovány o žádostech o přistoupení k Unii (čl. 12 písm. e) SEU). Dále se podílejí na meziparlamentní spolupráci (čl. 12 písm. f) SEU). Především na této spolupráci bude záležet, zda nově nabyté pravomoci dojdou v praxi náležitého uplatnění.

³¹⁵ Piris 2010, s. 123.

³¹⁶ Piris 2010, s. 122.

³¹⁷ Čl. 2 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské Unii.

³¹⁸ Viz kapitola 3.2.2.

³¹⁹ Viz kapitola 3.2.3.

Lisabonská smlouva poté rovněž nově zakotvila další podstatné zásady ohledně účasti občanů na veřejném životě EU. Jedná se o povinnost orgánů EU umožnit občanům projevit své názory na její činnost (čl. 11 odst. 1 SEU), udržovat dialog s reprezentativními sdruženími a občanskou společností (čl. 11 odst. 2 SEU). Poprvé je také do primárního práva zahrnuta občanská iniciativa, kdy nejméně jeden milion občanů z podstatného počtu členských států může vyzvat Komisi, aby v rámci svých pravomocí předložila právní akt (čl. 11 odst. 4 SEU). Čl. 24 první pododstavec SFEU poté ukládal Evropskému parlamentu a Radě přijmout nařízení dle čl. 11 odst. 4 SEU, které stanoví konkrétní proces pro aplikaci této iniciativy a bližší podmínky pro její aplikaci. K přijetí předjímaného nařízení poté došlo dne 16. 2. 2011.³²⁰ Podaným návrhem Komise není vázána.

V reakci na kritiku demokratického deficitu a problematické transparentnosti rozhodování EU bylo Amsterodamskou smlouvou vloženo do Maastrichtské smlouvy, že rozhodnutí EU, jsou přijímána co nejotevřeněji.³²¹ Tuto zásadu však již předtím shledal ESD ve své judikatuře.³²² Lisabonská smlouva tuto zásadu převzala a dále ji pak ve Smlouvách opakovaně zdůraznila.³²³ Konkrétněji je pak zakotvena v čl. 15 SFEU. Za její hlavní projev lze označit veřejné projednávání legislativních (nikoliv nelegislativních) aktů v Evropském parlamentu a Radě, kdy ve vztahu k Radě je veřejnost jednání stanovena Lisabonskou smlouvou nově (čl. 15 odst. 2 a čl. 16 odst. 8 SFEU). Dle předchozí úpravy měla Rada pouze povinnost zveřejňovat výsledky hlasování.³²⁴

K posouzení legitimacy normotvorného procesu EU je třeba zohlednit nejenom pozici Evropského parlamentu, ale i způsob, jakým je právní akt přijímán v Radě. Smyslem Rady však není reprezentovat názor obyvatel EU, ale zajišťovat reprezentaci zájmů jednotlivých členských států, přičemž již z povahy federální struktury EU nelze dovozovat, že by tento princip měl mít nižší význam, když právě smyslem federací je

³²⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011, ze dne 16. 2. 2011.

³²¹ Syllová et al. 2010, s. 225.

³²² Rozsudek ESD, C-353/99, *Hautala v Rada*, ze dne 6.12. 2001; Rozsudek soudu prvního stupně (nyní Tribunál), T-194/94, *John Carvel a Guardian Newspapers Ltd v Rada*, ze dne 19. 10. 1995.

³²³ Viz čl. 1 druhý pododstavec SEU, čl. 10 odst. 3 TFEU, čl. 15 SEU.

³²⁴ čl. 207 odst. 3 SES.

ochrana autonomní existence členských států. Jelikož členské státy jsou každý rozdílně lidnatý, pro legitimitu aktů přijatého Radou je tak klíčové zajištění adekvátní politické reprezentace každého členského státu. Takovéto záruky jsou jednoznačně dány v případě jednomyslného hlasování. Jednomyslné hlasování má rovněž značné nevýhody. Předně výrazně ztěžuje rozhodování Rady. Rovněž hrozí vznik situací, kdy jeden stát, popřípadě výrazná menšina blokuje vůli většiny, což bezpochyby lze stěží označit za žádoucí stav, především to popírá smysl evropské integrace, kterým má být právě spolupráce mezi členskými státy.³²⁵ V případě, že právní akt byl přijímán kvalifikovanou většinou, měl hlas každého členského státu svou specifickou váhu, která by měla odrážet jeho lidnatost. Vážené hlasování jako takové nelze s ohledem na specifickou strukturu EU (ES), když dlouhou dobu neexistoval jiný legislativní orgán a ani doposud není postavení obou legislativních orgánů zcela rovnocenné, přičemž současné složení Evropského parlamentu proporcionálně reprezentuje obyvatelstvo členských států EU pouze nedokonale, a nelze je pokládat za nelegitimní. Podstatné je však zajištění, aby váha hlasů nevedla k marginalizaci malých států zároveň, aby spolupráce zůstala atraktivní i pro velké státy.

V tomto ohledu je zavádějí argument, který byl vznášen na podporu nového způsobu hlasování kvalifikovanou většinou v Radě, že EU je nejenom společenstvím států, ale i občanů, a proto by hlasování v Radě mělo tuto skutečnost odrážet,³²⁶ neboť by se z něj mohlo jevit, že cílem nového hlasování je zajistit reprezentaci občanů EU. Způsob výpočtu kvalifikované většiny však zajišťuje pouze reprezentaci občanů jednotlivých členských států EU.³²⁷ Rada tak i po přijetí nové kvalifikované většiny zůstává reprezentantem zájmů členských států a nikoli lidu EU. Lze se určitě ztotožnit s tím, že v předchozím modelu kvalifikované většiny nebyl systém náležitě proporčně vyvážen.

Nový systém se tak jeví jako určitě spravedlivější než původní, neboť je reflektován prvek rovnosti mezi členskými státy, tak i prvek reflektující jejich rozdílnou velikost. Nelze nevidět, že nedochází k pouhému vyrovnání původních disproporcí mezi

³²⁵ K problematice jednomyslného hlasování a riziky s ním spojeným viz Zbiral 2013, s. 104–107.

³²⁶ Piris 2010, s. 212.

³²⁷ Jelikož stát je kromě jiného definován i svými obyvateli, je tak výrok o reprezentaci občanů členských států nadbytečný.

malými a velkými státy, ale velké státy jsou reálně zvýhodněny v možnosti zablokovat případné hlasování v Radě.

3.2.9. Ochrana základních práv

Jedním z dalších cílů deklarovaných v Laekenské³²⁸ i Nicejské deklaraci, bylo zakotvit do primárního práva Listinu základních práv EU.

O potřebě takového dokumentu rozhodla Evropská rada na svém zasedání v Kolíně na Rýnem v červnu 1999, když shledala, že s ohledem na současný stav vývoje EU, by základní práva měla být konsolidována v listině, aby byla více viditelná.³²⁹

Původní zakládací smlouvy ani jednoho ze společenství se problematikou základních práv nezabývaly, byť ESD již v roce 1969 konstatoval, že základní lidská práva jsou součástí obecných právních principů komunitárního práva a ESD jím poskytuje ochranu.³³⁰ Takováto garance ochrany základních lidských práv však i s ohledem na prosazovaný princip přednosti komunitárního práva, nebyla některými státy pokládána za zcela dostatečnou.³³¹ Ve snaze změnit tento stav Maastrichtská smlouva konstatovala v čl. F odst. 2, že EU ctí základní práva, tak jak jsou garantována Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, jako obecné principy komunitárního práva. Vytvoření katalogu základních práv tak mělo být dalším krokem ve zvyšování úrovně ochrany základních práv na unijní úrovni. Vytvořením dokumentů měl být pověřen konvent, nově pro tyto účely vytvořený orgán, složený ze zástupců parlamentů členských států, vlád, Evropského parlamentu a Komise.³³² Takto složený orgán měl zajistit větší otevřenost při tvorbě listiny. Ustavující schůze konventu se konala 17. 12. 1999. Návrh LPEU byl konventem dokončen 2. 10. 2000.

³²⁸ „Thought would also have to be given to whether the Charter of Fundamental Rights should be included in the basic treaty and to whether the European Community should accede to the European Convention on Human Rights.“ Závěr předsednictví Evropské rady, SN 300/1/01 REV 1, ze dne 14. 12. a 15. 12. 2002, s. 24.

³²⁹ Viz závěr předsednictví Evropské rady č. 150/99 REV 1, ze 3. 6. a 4. 6. 1999, body 44 a 45 a dále pak IV. příloha

³³⁰ Konkrétně ESD konstatoval: „Interpreted in this way the provision at issue contains nothing capable of prejudicing the fundamental human rights enshrined in the general principles of Community law and protected by the Court.“ Rozsudek ESD, C-29/69, Erich Stauder v City of Ulm – Sozialamt, ze dne 12. 11. 1969.

³³¹ Viz rozsudek BVerfG, 2 BvL 52/71, *Solange I*, ze dne 29. 5. 1971.

³³² Úplné složení konventu a další informace o jeho činnosti lze nalézt na http://www.europarl.europa.eu/charter/composition_en.htm. [vid. 2017-02-05].

Výsledná listina obsahovala preambuli a 54 článků rozdělených do 7 hlav nazvaných důstojnost, svoboda, rovnost, solidarita, občanská práva, soudnictví, obecná ustanovení.

Po obsahové stránce práva uvedená v LPEU v zásadě odpovídala těm, která již byla obsažena v EULP, ústavách jednotlivých členských států, Evropské sociální chartě a Chartě Společenství základních sociálních práv pracujících. LPEU obsahovala jak práva přímo vymahatelná na základě samotné listiny, tak práva, která byla vymahatelná pouze na základě příslušné unijní právní úpravy.

LPEU byla slavnostně vyhlášena dne 7. 12. 2000 v Nice Komisí, Evropským parlamentem a Radou.

Smlouvou z Nice však nedošlo k zakomponování LPEU do primárního práva. Nicejská deklarace o budoucnosti EU, uváděla, že otázka právního statusu LPEU, bude řešena v rámci předpokládané debaty nad reformou EU.

Konvent, který byl následně pověřen vytvořením nové reformní smlouvy, ze které nakonec vzešla Ústavní smlouva, obsah LPEU do nově vznikající smlouvy zařadil jako část II. Následná mezivládní konference návrh konventu přejala.

Oproti původní úpravě však došlo k řadě drobných úprav, nejvíce poslední hlavy obsahující obecná ustanovení, které se týkaly především potvrzení, že LPEU nerozšiřuje pravomoci EU a dále specifikaci, dle které v případě práv upravených podrobněji v ostatních smlouvách primárního práva, se tato práva vykonávají dle takovéto úpravy.³³³

Po selhání ratifikace Ústavní smlouvy a obnovení prací na nové reformní smlouvě, byla myšlenka zahrnutí obsahu LPEU přímo do textu některé ze smluv výrazně kritizována především Spojeným královstvím. Jelikož však i úplné opuštění LPEU bylo pro řadu států taktéž nepřijatelné, byl přijat kompromis, že na LPEU bude odkázáno v čl. 6 odst. 1 SEU, přičemž bude stanoveno, že LPEU má stejnou právní sílu jako Smlouvy. Dále bylo v tomto článku ve shodě s čl. 51 LPEU konstatováno, že LPEU nijak nerozšiřuje pravomoci vymezené ve Smlouvách. Jelikož toto ustanovení obsahuje odkaz na konkrétní znění LPEU k datu 12. 12. 2007, má-li dojít k případné úpravě LPEU ve vztahu k ostatnímu primárnímu právu, musí tak dojít prostřednictvím úpravy čl. 6 odst. 1 SEU řádným postupem dle čl. 48 SEU.

³³³ Piris 2010, s. 150–151.

Z těchto opakovaných konstatování, že prostřednictvím LPEU nedojde k rozšíření pravomocí EU, je zcela zřejmá obava, aby se LPEU nestala nástrojem pro další expanzi unijních pravomocí, a to s ohledem na všeobecný charakter základních práv, zasahujících do všech oblastí, které doposud spadají do působnosti členských států. Nadto samotná problematika základních práv je pro členské státy velmi citlivá oblast. Ve většině členských států je ochrana základních práv garantována přímo ústavou, a tak i po formální stránce přijetí Unijního katalogu základních práv navozuje opět otázku, zda má evropské právo přednost před právem ústavním. Je třeba si rovněž uvědomit, že výklad jednotlivých základních práv může být v každém členském státě značně odlišný, přičemž právě tyto odlišnosti jsou často v těchto státech vnímány jako součást národní identity. To bylo patrné například i v případě diskuze o LPEU ve vztahu k čl. 2 odst. 1, kterým je garantována ochrana života. Ve Francii tento článek vzbuzoval obavu, že na jeho základě dojde k zákazu interrupcí, a naopak v Irsku bylo dovozováno, že jím bude prolomena ústavně zakotvená ochrana nenarozeného plodu.³³⁴

Pro dopady, které LPEU má, je především rozhodné, v jakém rozsahu je aplikována v členských státech. V tomto ohledu je určující především čl. 51 odst. 1 LPEU, dle kterého je LPEU závazná pro Unii, a pro členské státy pouze, pokud uplatňují právo EU. V případě, že stát koná mimo rámec evropského práva, LPEU se neuplatňuje.³³⁵

Kdy však členské státy implementují unijní právo, nemusí být vždy úplně zřejmé. Judikatura ESD je v tomto ohledu doposud ne zcela konzistentní. *Poprvé se k čl. 51 odst. 1 LPEU vyslovil ESD v rozsudku, C-617/10, Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson, ze dne 26. 2. 2013, ve kterém šíří aplikace tohoto článku pojal velice široce, když toto ustanovení vztáhnul i na ty akty členských států, kterými nedochází k přímé implementaci práva Unie, ale dotýkají se ho nepřímo. Tento přístup se však setkal s poměrně výraznou kritikou například i ze strany německého ústavního soudu.*³³⁶

³³⁴ viz Piris 2010, s. 154.

³³⁵ Viz usnesení ESD, C-466/11, *Gennaro Currà a další v Německo*, ze dne 12. 7. 2012.

³³⁶ Viz rozsudek BVerfG, 1 BvR 1215/07, ze dne 24. 4. 2013, p. 90-91.

Nedávný rozsudek ESD zaujal ve vztahu k aplikaci LPEU spíše restriktivnější přístup.³³⁷

Případnými odlišnými výklady jednotlivých práv se zabírá čl. 52 LPEU, který stanovuje, že smysl a rozsah práv, které odpovídají právům zakotveným v EULP, je stejný, s výjimkou situace, kdy LPEU poskytuje vyšší úroveň ochrany (čl. 52 odst. 3 LPEU), a výklad práv zakotvených v LPEU, jež plynou z ústavních tradic členských států, musí být v souladu s těmito tradicemi (čl. 52 odst. 3 LPEU). Do jaké míry však toto představuje záruku, že nebude ze strany ESD docházet k odlišnému výkladu základních práv, a tedy i zasahování do ústavních řádů členských států, je samozřejmě diskutabilní.

Jako určitá „kolizní norma“ při střetu LPEU a základních práv zaručených ústavami členských států se jevil být čl. 53 LPEU, dle kterého neměla být ustanovení listiny vykládána jako omezení ochrany zaručené rovněž ústavami členských států. Postupně se objevily různé názory na skutečný charakter tohoto článku, především zda na jeho základě je možné přednostně aplikovat ústavně zaručená práva, pokud poskytují vyšší standard ochrany než LPEU. Na tuto otázku odpověděl ESD v rozsudku C-399/11, *Stefano Melloni v Ministerio Fiscal*, ze dne 26. 2. 2013, zcela v duchu svých „federálních“ doktrín preempce a přednosti evropského práva. Pokud ze strany EU dojde ke kompletní harmonizaci základních práv v určité oblasti, ztrácí normy členských států, jakkoliv možnost v takovéto oblasti působit, tedy dochází k jejich preempci. Dochází tak i k vyloučení ústavní normy, která zaručuje vyšší standard ochrany.

Nejvýrazněji se obavy některých členských států zhmotnily v podobě přijetí protokolu č. 30, který je velmi často prezentován jako výjimka pro Polsko a Spojené Království z působnosti LPEU, přičemž ČR po určitý čas usilovala, aby se tato údajná výjimka vztahovala i na ni.

Zdali však tento protokol skutečně představuje výjimku z působnosti LPEU však od počátku vzbuzovalo značné pochyby.³³⁸ Tento protokol obsahoval preambuli a dále

³³⁷ Viz rozsudek ESD ve spojených věcech C-446/12 až C-449/12, *W. P. Willems v Burgemeester van Nuth*, ze dne 16. 4. 2015.

dva články. V preambuli jsou především vyjádřena stanoviska všech tehdy členských států, jakým způsobem by měla být LPEU vykládána. V tomto ohledu je významný především odstavec 2. a 6. V 2. odstavci je uvedeno, že LPEU musí být uplatňována přísně v souladu s uvedeným čl. 6 SEU a hlavou VII LPEU, a dle 6. odstavce LPEU „*potvrzuje práva, svobody a zásady uznávané Unii a tato práva zviditelňuje, avšak netvoří nová práva nebo nové zásady*“. Lze tak mít za to, že tato výkladová stanoviska uvedená v odstavcích 2 a 6 jsou závazná i pro ostatní členské státy.³³⁹ Rovněž znění 8. odstavce preambule značí, že smyslem protokolu č. 30 je pouze závazně vyjasnit výklad aplikace LPEU ve vztahu k Polsku a Spojenému království. V čl. 1 odst. 1 protokolu č. 30 LPEU je poté uvedeno, že LPEU nerozšiřuje možnost ESD ani jakéhokoliv soudu Polska či Spojeného království shledat, že právní a správní předpisy, zvyklosti nebo postupy Polska či Spojeného království nejsou v souladu se základními právy, svobodami nebo zásadami, které Listina potvrzuje. Právě s ohledem na použité sousloví „*nerozšiřuje možnost*“ bylo dovozováno, že se o žádnou výjimku z působnosti LPEU nejedná, jelikož ESD a vnitrostátní soudy již v rámci předlisabonské úpravy měly možnost vyslovovat v případě provádění práva EU nesoulad se základními právy. Tento výklad ve vztahu k čl. 1 odst. 1 protokolu č. 30 nakonec potvrdil i ESD.³⁴⁰ I v případě ustanovení uvedeného v čl. 1 odst. 2 protokolu č. 30, dle kterého nejsou ustanovení LPEU uvedená v hlavě IV v Polsku a Spojeném království soudně vymahatelná v případě, že nejsou rovněž stanovena ve vnitrostátním právu, lze vyslovit do jaké míry ho lze pokládat za výjimku a to s ohledem na čl. 51 odst. 1 LPEU, tedy, že Listina se vztahuje pouze na instituce EU a na členské státy pouze pokud implementují unijní právo. Nelze tak mít za to, že hlava IV LPEU vytváří v rámci vnitrostátního práva nějaká individuální práva.³⁴¹ Čl. 1 odst. 2 protokolu č. 30 však hovoří obecně o soudně vymahatelných právech, a jelikož soudní ochrana práv plynoucích z práva EU je rovněž

³³⁸ viz Piris 2010, s. 160–163; O'NEILL QC, Aidan, 2011a. Is the UK's 'opt-out' from the EU Charter of Fundamental Rights worth the paper it is written on? Part 1. *eutopialaw* [online]. [vid. 2017-02-26]. Dostupné z: <https://eutopialaw.com/2011/09/15/is-the-uk%e2%80%99s-%e2%80%9copt-out%e2%80%9d-from-the-eu-charter-of-fundamental-rights-worth-the-paper-it-is-written-on/>; O'NEILL QC, Aidan, 2011b. Is the UK's 'opt-out' from the EU Charter of Fundamental Rights worth the paper it is written on? Part 2. *eutopialaw* [online]. [vid. 2017-02-26]. Dostupné z: <https://eutopialaw.com/2011/09/20/is-the-uk%e2%80%99s-%e2%80%98opt-out%e2%80%99-from-the-eu-charter-of-fundamental-rights-worth-the-paper-it-is-written-on-part-2/>

³³⁹ Piris 2010, s. 160.

³⁴⁰ Viz Rozsudek ESD, C-411/10, *N. S. v Secretary of State for the Home Department a M. E. a další v Refugee Applications Commissioner a Minister for Justice, Equality and Law Reform*, ze dne 21. 12. 2011.

³⁴¹ O'Neill QC 2011a

svěřena vnitrostátním soudům, lze tak rovněž dovozovat, že ve vztahu k hlavě IV LPEU skutečně tento protokol výjimku pro Polsko a Spojené království stanovuje. Je však třeba si uvědomit, že velká část ustanovení z hlavy IV LPEU již výslovné reference na vnitrostátní úpravu obsahuje, a tedy lze konstatovat, že totožné důsledky pro aplikaci těchto ustanovení plynou již z čl. 52 odst. 5 a 6 LPEU. Čl. 2 protokolu č. 30, se jeví jen jako pouze zpřesňující výklad čl. 52 odst. 6 LPEU.³⁴²

I v případě, že by protokol č. 30 představoval alespoň ve svém čl. 1 odst. 2 LPEU určitou úpravu pro aplikaci LPEU, nic by to nic by to nemělo měnit na závaznosti čl. 6 odst. 3 SEU pro Polsko a Spojené království, a tedy především možnost vnitrostátního soudu či ESD shledat porušení základního práva plynoucího z ústavních zvyklostí členských států, které tvoří obecné zásady práva EU.

Lisabonská smlouva dále do Smlouvy o EU vkládá ustanovení, že EU přistoupí k EULP (čl. 6 odst. 2 SEU). Mělo být tak kromě LPEU a již v minulé úpravě deklarované ochrany lidských práv a základních svobod vyplývajících z ústavních tradic členských států, které jsou chráněny ESD jako základní zásady práva EU, dojít k přijetí další „vrstvy“ ochrany základních práv. Přijetí takto specifického ustanovení je reakcí na stanovisko ESD 2/94, ve kterém ESD posuzoval návrh Komise na přistoupení k EULP, že EU k tomuto nedisponuje potřebou pravomocí. Ustanovení shodného znění obsahovala již Ústavní smlouva. Přistoupení k Úmluvě by představovalo zásadní změnu pro Unii, která by se neobešla bez nutné změny Smluv. Ačkoli čl. 6 odst. 2 SEU je zjevně koncipován jako závazná povinnost pro Unii, bližší podmínky pro možné přistoupení k Úmluvě jsou stanoveny v protokolu č. 8. Dle tohoto protokolu musí dohoda o přistoupení „odrážet nezbytnost zachování specifických rysů EU a jeho práva.“ Dohody jednak musí obsahovat úpravu účasti EU v kontrolních orgánech Úmluvy (čl. 1 písm. a) protokolu č. 8) a mechanismy k zajištění, aby docházelo k řádnému rozlišování, zda je žalována EU či členský stát (čl. 1 písm. b) protokolu č. 8), zajištění nedotknutelnosti působnosti EU a pravomocí jejich orgánů, a respektování různých výjimek, které jednotlivé členské státy vzhledem k úmluvě mají a respektování čl. 344 SFEU.

³⁴² Čl. 2 protokolu č. 30 zní: „*Tam, kde ustanovení Listiny odkazuje na vnitrostátní právní předpisy a zvyklosti, vztahuje se toto ustanovení na Polsko či Spojené království pouze v tom rozsahu, v jakém jsou práva nebo zásady v dotyčném ustanovení obsažené uznávány v právních předpisech nebo zvyklostech Polska či Spojeného království.*“

O uzavření dohody o přistoupení oproti úpravě uvedené v Ústavní smlouvě, která předpokládala rozhodnutí kvalifikovanou většinou, rozhoduje Rada jednomyslně se souhlasem Evropského parlamentu (čl. 218 odst. 8 druhý pododstavec SFEU).³⁴³ S ohledem na tyto podmínky bylo možné očekávat, že dojednání podmínek přistoupení bude značně obtížná záležitost, což se záhy potvrdilo. Ačkoli povolení k zahájení jednání bylo Radou dáno již 4. 6. 2010, k přistoupení doposud nedošlo. Samotným jednáním byla pověřena Komise. Dne 5. 4. 2013 byl přijat návrh dohody, který byl následně na základě žádosti Komise podroben přezkoumání ESD dle čl. 218 odst. 11 SFEU. Ve stanovisku 2/13 ze dne 18. 12. 2014 ESD vyslovil závazný názor, že dohoda o přistoupení je v rozporu s čl. 6 odst. 2 SEU a protokolem č. 8.³⁴⁴ ESD uvedl řadu důvodů dané neslučitelnosti, z nichž za nejzásadnější lze pokládat, že navržená dohoda nezajišťuje dostatečně ochranu specifické autonomie právního řádu EU, konkrétně toto nebezpečí shledával v tom, že by Evropskému soudu pro lidská práva (dále též jen „ESPL“) bylo umožněno rozhodovat o rozsahu pravomocí EU.³⁴⁵ V tomto ohledu ESD dále vytknul, že dohoda o přistoupení nijak neřeší rozpor mezi výkladem ESD čl. 53 LPEU obsaženým v rozsudku C-399/11, *Stefano Melloni v Ministerio Fiscal*, ze dne 26. 2. 2013, a čl. 53 EULP majícím obdobný obsah.³⁴⁶ ESD dále shledal rozpor dohody o přistoupení v případě protokolu č. 16 připojeného k EULP, který umožňuje podávat žádosti o posudek k výkladu práv zaručených EULP, což shledával rozporným s čl. 267 SFEU a v něm zakotveným institutem předběžné otázky.³⁴⁷ Jelikož případná dohoda nevyklučovala možné předkládání sporů mezi členskými státy či členskými státy a EU, v případě, že by se jednalo o oblasti upravené evropským právem, docházelo by

³⁴³ Jelikož všechny členské státy jsou signatáři Úmluvy a případné přistoupení Unie by tak rovněž schvalovali a tedy, nemá tato změna reálný dopad na celý proces přistoupení.

³⁴⁴ Tento posudek vyvolal u odborné veřejnosti značnou odezvu, byť spíše negativní. Viz například Tento posudek vyvolal u odborné veřejnosti značnou odezvu, byť spíše negativní. Z kritických reakcí např. viz MICHL, Walther, nedatováno. Thou shalt have no other courts before me. *Verfassungsblog* [online]. [vid. 2017-02-27]. Dostupné z: <http://verfassungsblog.de/thou-shalt-no-courts/>; ŠKERÍK, Jan, 2015. Posudek SDEU č. 2/13 ke slučitelnosti návrhu dohody o přistoupení EU k EULP – komentář. *JINÉ PRÁVO* [online]. [vid. 2017-02-27]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2015/01/jan-skerik-posudek-sdeu-c-2-13.html>. Odlišný názor poté např. viz HALBERSTAM, Daniel, nedatováno. A Constitutional Defense of CJEU Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR (and the way forward). *Verfassungsblog* [online]. [vid. 2017-02-27]. Dostupné z: <http://verfassungsblog.de/a-constitutional-defense-of-cjeu-opinion-213-on-eu-accession-to-the-echr-and-the-way-forward/>; PEERS, Steve, 2015. *Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: looking for the silver lining* [online]. [vid. 2017-02-27]. Dostupné z: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2015/02/opinion-213-on-eu-accession-to-echr.html>

³⁴⁵ Posudek ESD 2/13, ze dne 18. 12. 2014, p. 182-185

³⁴⁶ Posudek ESD 2/13, ze dne 18. 12. 2014, p. 187-190

³⁴⁷ Posudek ESD 2/13, ze dne 18. 12. 2014, p. 196-199

k porušení čl. 344 SFEU stanovujícím povinnost řešit spory pramenící ze Smluv dle Smlouvami předpokládaným způsobem.³⁴⁸ Dalším rozporem bylo dle ESD nerespektování specifického postavení SZBP, když případné přistoupení by umožnilo přezkum SZBP aktů ESPL, tedy orgánu vně EU, což shledal nepřipustným.³⁴⁹ Dalším důvodem bylo, že navržená dohoda nezohledňuje dostatečně podmínky fungování institutu spoluobžalovaného a předběžného řízení.³⁵⁰

Lze uzavřít, že Lisabonská smlouva tím, že přiznala LPEU status primárního práva bezpochyby dále zvýšila třecí plochy mezi vnitrostátním ústavním právem členských států a právem EU. Je však třeba podotknout, že problematika ochrany základních práv na unijní úrovni byla vždy komplikovaná, ať již s ohledem na případné nízké garance, jak bylo vytýkáno německým ústavním soudem nebo naopak z důvodu velmi extenzivního výkladu ESD na základě, kterého docházelo k prolamování vnitrostátních úprav.³⁵¹ V tomto ohledu LPEU představuje určitý pokrok, že alespoň dochází ke zvýšení právní jistoty států, která základní práva jsou unijním právem chráněna a dále jsou v základních otázkách vyjasněna aplikace těchto práv ve vnitrostátním právu. Tuto skutečnost však nelze příliš přeceňovat, jelikož s ohledem na čl. 6 odst. 3 SEU nelze mít za to, že by výčet základních práv uvedený v LPEU byl konečný a ani není explicitně dáno, že obecná ustanovení pro aplikaci LPEU lze vztáhnout i na základní práva chráněná čl. 6 odst. 3 SEU.

3.2.10. Prostor svobody bezpečnosti a práva

Nutnost určité spolupráce v oblasti policejní a justiční činnosti vyvstala mezi členskými státy ve snaze naplnit jednu ze základních svobod EHS, volného pohybu osob. EHS však nedisponovalo v tomto ohledu žádnými pravomocemi.³⁵²

Postupně však v rámci politické evropské spolupráce a rovněž v rámci Rady ve formaci ministrů vnitra se začala určitá spolupráce ve věcech jako pašování narkotik,

³⁴⁸ Posudek ESD 2/13, ze dne 18. 12. 2014, p. 201-214

³⁴⁹ Posudek ESD 2/13, ze dne 18. 12. 2014, p. 249-257

³⁵⁰ Posudek ESD 2/13, ze dne 18. 12. 2014, p. 215-248

³⁵¹ Viz rozsudek ESD, C-144/04, *Mangold v Helm*, ze dne 22. 11. 2005.

³⁵² Jedinou výjimkou byl čl. 220 SEHS, který ukládal členským státům uzavření dohody o zjednodušení formalit při vzájemném uznávání a vymáhání rozsudků. Předpokládaná dohoda poté byla uzavřena 27. 9. 1968 a v účinnost vstoupila dne 1. 2. 1973. Později byla nahrazena nařízením Rady (ES) č. 44/2001. Toto nařízení bylo nakonec rovněž nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1215/2012.

policejní spolupráce či hraniční kontroly formovat.³⁵³ V červnu 1976 došlo na základě požadavku Evropské rady k vytvoření neformální skupiny (tzv. TREVI group),³⁵⁴ která se těmito tématy zabývala.

Prvnímu výraznému počínu v oblasti justiční a policejní spolupráce došlo mimo rámec EHS. Dne 14. 6. 1985 byla podepsána Schengenská úmluva mezi Belgií, Francií, Lucemburskem, Německem a Nizozemím, na základě které mělo mezi státy úmluvy dojít k postupnému odstranění kontrol. Tato úmluva vstoupila v účinnost již 2. 3. 1986, avšak k samotnému odstranění hraničních kontrol mělo dojít až po přijetí prováděcí úmluvy, jež byla uzavřena 19. 6. 1990, avšak v účinnost vstoupila až 26. 3. 1995, v rámci které byla stanovena tzv. kompenzační opatření, která měla zajišťovat, že nedojde ke snížení bezpečnosti ve členských státech a vyvažovat ztrátu kontroly nad pohybem osob přes hranice.

V rámci první rozsáhlé revize komunitárního práva Jednotným evropským aktem byl v nově vloženém čl. 8a SEHS jednoznačně stanoven cíl vytvoření vnitřního trhu, jakožto prostoru bez vnitřních hranic, v rámci kterého měl být mimo jiné zajištěn volný pohyb osob. Konkrétní pravomoci k naplnění tohoto cíle nebyly EHS svěřeny. Již konkrétnější posun v tomto směru představovala Maastrichtská smlouva, kterou došlo k vytvoření nových politik v oblasti spolupráce v justičních a policejních věcech, která konstituovala třetí pilíř nově vzniklé EU. Obsahem třetího pilíře byla azylová politika, pravidla pro překračování vnější hranice a kontroly na ní, přistěhovalecká politika a politika vůči osobám z třetích zemí, potírání drogové závislosti, korupce a podvodů na mezinárodní úrovni, soudní spolupráce v civilních věcech, trestních věcech, celní spolupráce a policejní spolupráce (čl. K1 SEU). Na základě Maastrichtské smlouvy poté došlo ke vzniku Europolu, který měl sloužit jako unijní systém výměny informací pro potírání přeshraničního obchodu s drogami. Postupně se však počet úkolů Europolu rozšiřoval.

³⁵³ Piris 2010, s. 167.

³⁵⁴ Název skupiny má dvě zdůvodnění. Buď se odkazuje k fontáně di Trevi v Římě, neboť zde proběhlo zasedání Evropské rady, které vytvoření skupiny rozhodlo, či se jedná o zkratku ve Francouzštině: Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale. Piris 2010, s. 203.

Mimo zřízení policejní a justiční spolupráce jako politiky EU, Maastrichtská smlouva začlenila do komunitárního práva základní ustanovení týkající se společné vízové politiky.³⁵⁵

Dalším důležitým milníkem bylo přijetí Amsterodamské smlouvy, která oblast azylové a přistěhovalecké politiky spolu s opatřeními týkajícími se překračování vnější hranice a justiční spolupráce v civilních věcech přesunula do prvního pilíře prostřednictvím vložení hlavy IV do SES. Většina oblastí v této hlavě podléhala většinovému rozhodování v Radě, byť přechod k většinovému hlasování byl postupný.³⁵⁶ Jedinou výjimkou byla přistěhovalecká politika a v rámci justiční spolupráce v civilních věcech výjimka ve vztahu k rodinnému právu. Postavení ESD vůči těmto pravomocím ES bylo omezené čl. 68 SES. Rovněž došlo k inkorporování Schengenských úmluv do EU prostřednictvím připojeného protokolu č. 8. V rámci třetího pilíře tak zůstala pouze justiční spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráce. Amsterodamská smlouva rovněž umožnila v rámci třetího pilíře vznik nového orgánu, který měl zajišťovat spolupráci mezi orgány členských států pověřenými vyšetřováním a stíháním závažné trestné činnosti.

Třetí pilíř měl obdobně jako druhý pilíř speciální právní režim. Právní akty byly vydávány Radou, která rozhodovala jednomyslně. Zapojení Evropského parlamentu a Komise bylo minimální. Jednotlivé členské státy měly právo iniciovat přijetí právního aktu. Rovněž jurisdikce ESD v této oblasti byla omezená, byť ne tolik jako v oblasti SZBP. ESD mohl rozhodovat o zrušení aktu a zároveň bylo možné mu podávat žádosti o předběžnou otázku. Podat žalobu na zrušení aktu mohla podat pouze Komise nebo případně členský stát. Předběžnou otázku mohl pokládat pouze soud ve členském státě, který byl poslední instancí a zároveň členský stát uznal jurisdikci ESD pro tuto oblast.³⁵⁷ Podobně jako SZBP byly pro oblast justiční a policejní spolupráce stanoveny zvláštní právní akty, kterými byly společné postoje, rámcová rozhodnutí, rozhodnutí a úmluvy (čl. 34 SES), z nichž žádný neměl přímý účinek v členských státech.

³⁵⁵ Čl. 100c SES ve znění Maastrichtské smlouvy, který byl následně Amsterodamskou smlouvou zrušen.

³⁵⁶ Rozhodnutí Rady (ES) č. 2004/927. Především je významné, že došlo k zavedení většinového hlasování v případě čl. 62 odst. 3 a čl. 63 odst. 2 písm. b) SES.

³⁵⁷ Jurisdikci ESD uznalo do účinnosti Lisabonské smlouvy 19 států, mezi nimi i ČR. Seznam těchto států viz Piris 2010, s. 203.

Lisabonskou smlouvou byla jak oblast upravená prvním pilířem, tak materie třetího pilíře opět sloučeny v hlavě V. SFEU nazvané oblast svobody bezpečnosti a práva. Komise, Evropský parlament disponují ve vztahu k této oblasti stejnými pravomocemi jako k ostatním politikám EU upraveným v SFEU. Rovněž EU bude nadále rozhodovat standardními druhy právních aktů tak, jak jsou vymezeny v čl. 288 SFEU a ESD bude nad touto oblastí vykonávat plnou jurisdikci, byť v tomto ohledu bylo stanoveno pětileté přechodné období.

Ve vztahu k politikám, které již za předchozí úpravy byly součástí prvního pilíře, došlo ke změně v přistěhovalecké politice, která nyní již podléhá většinovému hlasování v rámci řádného legislativního postupu.

V oblasti azylové politiky čl. 78 odst. 2 SFEU předpokládá společný azylový systém, což oproti předchozí úpravě představuje z pohledu jazykového vyznění výrazný posun oproti předchozí úpravě, která ve většině oblastí azylové politiky ES umožňovala pouze zakotvit minimální pravidla.³⁵⁸ EU je nyní oprávněna svými akty i případně zcela vyloučit pravomoci členských států. Rada rovněž může na návrh Komise přijmout kvalifikovanou většinou ve stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí dočasná opatření ve prospěch postižených členských států (čl. 78 odst. 3 SFEU).³⁵⁹ Tato pravomoc byla již obsažena v předchozí úpravě, avšak trvání přijatých opatření bylo omezeno na dobu maximálně 6 měsíců. Takovéto omezení v současné úpravě absentuje. Čl. 80 SFEU rozvíjí ve vztahu k politikám, týkajících se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví, povinnost solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy stanovenou již v čl. 67 odst. 2 SFEU. Obsahově obdobné ustanovení existovalo i v předchozí úpravě.³⁶⁰ Nynější úprava je však ve vztahu k povinnostem členských států výrazně konkrétnější.

V oblasti soudní spolupráce v civilních věcech dochází k určitému zpřesnění pravomocí EU, když výčet cílů již není stanoven pouze deklaratorně, ale taxativně (čl. 81 odst. 2 SFEU). Stále platí výjimka pro oblast rodinného práva s mezinárodním

³⁵⁸Viz. čl. 63 odst. 1 SES.

³⁵⁹ Právě na základě tohoto ustanovení bylo přijato rozhodnutí Rady (EU) č. 2015/1601 ze dne 22. 9. 2015, kterým bylo rozhodnuto o přerozdělení částí uprchlíků z Itálie a Řecka. Je tak patrné, že v tomto ohledu mohlo být toto rozhodnutí přijato většinově i za účinnosti předchozí úpravy. Ačkoli v případě Lisabonské smlouvy se hlasovalo již novou formou kvalifikované většiny, mohlo stále kterýkoliv stát požádat o hlasování starým způsobem. I tak by však došlo k přehlasování ČR.

³⁶⁰ čl. 63 odst. 2 písm. b) SES.

prvkem, dle které v případě návrhu právního aktu, který se této oblasti dotýká (čl. 81 odst. 3 první pododstavec SFEU), nerozhoduje Rada dle řádného legislativního postupu stanoveného pro zbytek oblasti, ale dle zvláštního legislativního postupu jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem. Pasarela, kterou již obsahovala předchozí úprava, však nově umožňuje parlamentům členských států vyjádřit s přechodem na většinové hlasování nesouhlas, čímž dojde k znemožnění její aplikace (čl. 81 odst. 3 druhý a třetí pododstavec SFEU).

K výraznému posílení EU došlo v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech, přičemž ve většině právních základů je rozhodováno řádným legislativním postupem. Výčet pravomocí EU ve vztahu k trestnímu právu procesnímu (čl. 82 SFEU) a hmotnému (čl. 83 SFEU) je taxativní, byť oba články obsahují zvláštní klauzuli flexibility ve vztahu k jím upravované materii zvláštním legislativním postupem na základě jednomyslného rozhodnutí Rady se souhlasem Evropského parlamentu tyto výčty rozšířit (čl. 82 odst. 2 respektive čl. 83 odst. 1 třetí pododstavec SFEU). Unii je rovněž výslovně svěřena pravomoc stanovit minimální pravidla pro vymezení trestných činů, je-li to nutné pro zajištění účinného provádění politiky EU v oblasti, která byla předmětem harmonizačního opatření, přičemž bude použit legislativní postup, na základě kterého bylo přijato harmonizační opatření (čl. 83 odst. 2 SFEU), čímž byl ukončen poměrně kontroverzní konflikt o vymezení pravomocí mezi prvním a třetím pilířem. ESD na základě žaloby Komise rozsudkem C-176/03, Komise v Rada, ze dne 13. 9. 2005 zrušil rámcové rozhodnutí Rady č. 2003/80/SVV ze dne 27. 1. 2003, kterým mělo dojít k určité harmonizaci trestných činů v oblasti životního prostředí. ESD shledal, že postup Rady porušil čl. 47 SES, neboť předmětný právní akt měl být přijat na základě čl. 175 SES. ESD tak shledal, že v rámci pravomocí svěřených Evropskému společenství je rovněž možno harmonizovat trestněprávní předpisy, ačkoli do té doby převážně převládal názor, že tomu tak není.³⁶¹ ESD poté takovouto pravomoc ES dále posvěcoval, byť v následujícím rozsudku C-440/05, Komise v Rada, ze dne 23. 10.

³⁶¹ HERLIN-KARNELL, Ester, 2012. EU Competence in Criminal Law after Lisbon. In: Andrea BIONDI, Piet EECKHOUT a Stefanie RIPLEY, ed. *EU law after Lisbon*. Oxford [England] ; New York: Oxford University Press., s. 332.

2007, kterým zrušil rámcové rozhodnutí Rady č. 2005/667/SVV, upřesnil, že rozhodnutí o sankci náleží členský státům.³⁶²

Tento zásadní přesun pravomocí z členských států na Unii v oblasti bytostně se dotýkající suverenity jednotlivých států, byť je třeba podotknout, že veškeré pravomoci v prostoru svobody, bezpečnosti a práva jsou pravomocemi sdílenými, je částečně kompenzován speciální procedurou nazývanou rovněž „záchrannou brzdou“ („emergency brake“), na základě které je umožněno jednotlivému členskému státu vznést výhradu, že směrnice dle čl. 82 odst. 2 nebo čl. 83 odst. 1 a 2 SFEU se dotýkají základních aspektů trestního soudnictví a požádat, aby se návrhem zabývala Rada. Ta následně návrh projedná, přičemž rozhoduje tradičně jednomyslně. Pokud dojde do 4 měsíců ke shodě, je akt vrácen zpět k Radě k dokončení legislativního procesu (čl. 82 odst. 3 první pododstavec a čl. 83 odst. 3 první pododstavec). Pro případ, kdy se nepodaří dosáhnout v Evropské radě shody, čl. 82 odst. 3 druhý pododstavec a čl. 83 odst. 3 druhý pododstavec SFEU umožňují alespoň 9 členským státům zjednodušené navázání posílené spolupráce na základě takto zmařeného návrhu, kdy není třeba postupovat dle obecných ustanovení o posílené spolupráci, a především není vyžadován souhlas Rady.

Kromě této „záchranné brzdy“ je pro bývalé oblasti třetího pilíře, policejní a justiční spolupráci v trestních věcech, posílena kontrolní role parlamentů členských států na dodržování zásady subsidiarity. Ve vztahu k těmto politikám pro spuštění institutu přezkumu aktu dle čl. 7 odst. 2 protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality postačuje jedna čtvrtina potřebných hlasů, oproti jedné třetině vyžadované v obecných případech.

V rámci policejní a justiční spolupráce je rovněž zachována možnost členských států iniciovat návrh právního aktu, byť v omezené podobě (čl. 76 písm. b) SFEU). Takovýto návrh však již nemůže podat každý jednotlivý členský stát, ale musí být podán alespoň jednou čtvrtinou členských států.

Lisabonská smlouva rovněž do budoucna umožňuje na základě návrhu Komise a jednomyslného rozhodnutí Rady přijmout nařízení, kterým by došlo k přeměně

³⁶² Dalším případem, v rámci kterého ESD již posvětil ES vydanou směrnici, jejíž obsah dopadal do oblasti trestního práva, byl již zmíněný rozsudek C-301/06, *Irsko v. Parlament a Rada*, ze dne 10. 2. 2009.

Eurojustu na Úřad evropského veřejného žalobce (čl. 86 odst. 1 SFEU), který by byl oprávněn vyšetřovat a stíhat trestné činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy EU a zastupoval by veřejnou obžalobu před soudy členských států (čl. 86 odst. 2 SFEU). Ačkoli Komise již návrh na přijetí takového nařízení podala,³⁶³ doposud nebylo přijato. Rovněž v případě vzniku tohoto úřadu může skupina alespoň 9 států, obdobně jako ve výše uvedených případech, přistoupit za stejných podmínek k navázání posílené spolupráce, což se v současné době jeví jako možná varianta.³⁶⁴

PSBP se od počátku svého vývoje potýkal s výraznou roztržitostí oproti jiným politikám EU, kdy Spojené království, Irsko a Dánsko mají v primárním právu zakotveny výjimky, a tedy se na ně jednotlivá ustanovení PSBP vztahují odlišně oproti ostatním členským státům. Tato roztržitost panuje i v oblasti Schengenských úmluv, které se rovněž na některé státy nevztahují.

³⁶³ Viz návrh Komise COM/2013/0534 final - 2013/0255 (APP)

³⁶⁴ Viz ČTK, 2017. Evropský žalobce má vzniknout jen ve spolupráci části zemí EU. *Česká justice* [online]. [vid. 2017-02-28]. Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2017/02/evropsky-zalobce-ma-vzniknout-jen-ve-spolupraci-casti-zemi-eu/>

Část IV.

4. 1. Vstup České republiky do Evropské unie

První krok ke vstupu do tehdy ještě EHS učinilo ještě Československo, které hned krátce po sametové revoluci v prosinci 1990 započalo s intenzivním jednáním o uzavření asociační dohody s tehdejší EHS. Jednání byla uzavřena dne 16. 12. 1991, kdy došlo k podpisu dohody. Z důvodu rozpadu Československa však nikdy nebyla ratifikována a nevstoupila v účinnost.

S cílem urychlení rozvoje vzájemných vztahů mezi Československem a EHS byla rovněž uzavřena „Prozatímní dohoda o obchodu a otázkách s obchodem souvisejících mezi ČSFR a EHS a ESUO“, jež obsahovala i některá ustanovení shodná s asociační dohodou a která nepodléhala ratifikaci a mohla tak vstoupit v účinnost již 1. 3. 1992.³⁶⁵ Nová dohoda o přidružení byla podepsána dne 4. 10. 1993. V účinnost poté vstoupila dne 1. 2. 1995.³⁶⁶ Jedním z cílů dohody o přidružení bylo rovněž „*poskytnout vhodný rámec pro postupnou integraci ČR do Společenství(...)*“.³⁶⁷ Členství jako takové však ČR negarantovala. Jedinou stálou institucí byla Rada přidružení, která měla za úkol dohlížet na provádění dohody a byla složena ze zástupců Rady, Komise a ČR.

Na rozšíření se připravovala i EU. V tomto ohledu bylo především významné zasedání Evropské rady v Kodani ve dnech 21. 6. 1993 až 22. 6. 1993, na kterém bylo schváleno, že přidružené země střední a východní Evropy se mohou stát členy EU,

³⁶⁵ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 226/1994 Sb., o sjednání Prozatímní dohody o obchodu a otázkách s obchodem souvisejících mezi Českou a Slovenskou Federativní Republikou na jedné straně a Evropským hospodářským společenstvím a Evropským společenstvím uhlí a oceli na straně druhé a protokolů k ní.

³⁶⁶ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 7/1995 Sb., o sjednání Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé EVROPSKÁ DOHODA ZAKLÁDAJÍCÍ PŘIDRUŽENÍ MEZI ČR A EVROPSKÝMI SPOLEČENSTVÍMI (dále jen „sdělení č. 7/1995 Sb.“).

³⁶⁷ čl. 1 odst. 2 sdělení č. 7/1995 Sb.; kompletní znění tohoto ustanovení bylo: „Cílem této dohody je:

- poskytnout vhodný rámec pro politický dialog umožňující rozvoj těsných politických vztahů mezi stranami;
- podporovat rozvoj obchodu a harmonických ekonomických vztahů mezi stranami a tím posílit i dynamický hospodářský rozvoj a prosperitu v ČR;
- poskytnout základnu pro finanční a technickou pomoc Společenství ČR;
- poskytnout vhodný rámec pro postupnou integraci ČR do Společenství. ČR bude za tím účelem působit ke splnění nutných podmínek;
- podporovat spolupráci v kulturních otázkách.“

přičemž bylo stanoveno, že kandidátské země musí mít stabilní instituce zaručující demokracii, právní stát, lidská práva a ochranu menšin. Musejí mít funkční tržní ekonomiku a schopnosti vyrovnat se s konkurencí v tržním prostředí. Zároveň musejí být schopny participovat na plnění závazků plynoucích z členství včetně cíle připojit se k měnové unii.³⁶⁸ Podmínky byly poté podrobněji specifikovány v II. příloze závěru Evropské rady (jednalo se o tzv. kodaňská kritéria).

Dne 17. 1. 1996 vláda ČR oficiálně podala přihlášku do EU. Součástí přihlášky bylo mimo jiné memorandum, ze kterého je patrné, že vláda si byla vědoma problematických aspektů členství v EU, když v něm uvedla mimo jiné následující: „nebylo rovněž lehké po nedávném opětném nabytí plné státní svrchovanosti přijmout představu, že bude v budoucnosti třeba se této suverenity v určitých oblastech vzdát“, a dále, „že v moderním evropském vývoji je výměna částí vlastní státní svrchovanosti za sdílený podíl na suverenitě nadstátní a na spoluzodpovědnosti nevyhnutelná, jak pro prospěch vlastní země, tak i pro celou Evropu“.³⁶⁹ Je tak patrné, že tehdejší vláda dovozovala, že důsledkem členství ČR v EU bude vzdání se části svrchovanosti.

Na zasedání v Lucemburku Evropská rada rozhodla o zahájení přístupového procesu s 11 kandidátskými státy, mimo jiné i s ČR. Komisi byla uložena povinnost od konce roku 1998 vydávat pravidelné zprávy o plnění kodaňských kritérií kandidátskými státy, obzvláště zaměřené na to, zda dochází k přijímání komunitárního práva, přičemž přijímání komunitárního práva mělo být před každou zprávou přezkoumáno.³⁷⁰ Oficiálně k zahájení přístupového procesu došlo 30. 3. 1998 v Bruselu.

Vláda ČR poté postupně přijala několik národních programů přípravy na vstup do EU, který obsahoval podrobný rozpis všech oblastí a právních předpisů, které je nutné přijmout, přičemž Komise vydávala každoroční zprávy o ČR a jejím postupu směrem ke členství.

³⁶⁸ Závěr předsednictví Evropské Rady ze dne 21.6. – 22. 6. 1993, SN 180/1/93 REV 1, bod 7.

³⁶⁹ Usnesení vlády České republiky ze dne 13. 12. 1995, č. 732

³⁷⁰ Závěr předsednictví Evropské rady ze dne 12.12 – 13.12. 1997

Jednání k přistoupení poté byla ukončena na zasedání Evropské rady v Kodani 12. 12. 2002 a 13. 12. 2002. Ke slavnostnímu podpisu přístupové smlouvy³⁷¹ poté došlo dne 16. 4. 2003 v Aténách.³⁷²

Samotná přístupová smlouva byla velmi strohá a obsahovala jen preambuli a tři články. Hlavní obsah byl uveden již v čl. 1 odst. 1 přístupové smlouvy, dle kterého se ČR a další v něm uvedené státy staly členy EU a smluvními stranami smluv, na nichž je založena. Detailní podmínky přijetí jednotlivých nových členských států a úpravy zakládacích smluv byly uvedeny v aktu o podmínkách přistoupení, který tvořil nedílnou součást přístupové smlouvy (čl. 1 odst. 2 přístupové smlouvy). Čl. 2 přístupové smlouvy upravoval podmínky vstupu v účinnost a čl. 3 přístupové smlouvy obsahoval soupis jazyků, ve kterých byla smlouva sepsána. Akt o podmínkách přistoupení především obsahoval novelizaci zakládajících smluv jednotlivých společenství a Maastrichtské smlouvy v souvislosti s přijetím novým členů. Jednalo se především o změny ve složení orgánů EU a rozpočtové změny. Dle čl. 2 aktu o přistoupení se veškerá ustanovení Smluv a právních aktů přijatých orgány ES staly závaznými pro ČR, pokud nebylo v aktu o přistoupení stanoveno jinak. V Čl. 24 Aktu o přistoupení byl odkaz na seznamy v přílohách V-XIV smlouvy, ve kterých byla uvedena podrobná přechodná opatření stanovená v souvislosti s přistoupením. V jednotlivých protokolech připojených k přístupové smlouvě poté byly některé výjimky podrobněji konkretizovány. Tato přechodná období byla stanovena, jak ve prospěch nových členských států, tak i dosavadních členů. V současné době již veškerá přechodná období skončila.

V účinnost přístupová smlouva vstoupila dne 1. 5. 2004. Tímto dnem se tak ČR stala členem EU, ES a ESAE.

³⁷¹ Oficiální název zněl: Smlouva mezi Belgickým královstvím, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Irskem, Italskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Portugalskou republikou, Finskou republikou, Švédským královstvím, Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irsku (členskými státy Evropské unie) a Českou republikou, Estonskou republikou, Kyperskou republikou, Lotyšskou republikou, Litevskou republikou, Maďarskou republikou, Republikou Malta, Polskou republikou, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou o přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii (dále jen „přístupová smlouva“).

³⁷² Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 44/2004 Sb. m. s., o sjednání Smlouvy (...).

4. 2. Změny ústavního pořádku v souvislosti s přistoupením České republiky k Evropské unii a důsledky přistoupení

V souvislosti s plánovaným přistoupením byly přijaty dva klíčové ústavní zákony, kterými došlo k novelizaci ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky (dále jen “Ústava”). První z nich byl ústavní zákon ze dne 18. 10. 2001, č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen “euronovela”), jímž měla být Ústava uvedena do souladu s plánovaným členstvím v EU a bude podrobněji popsán níže.

Druhým byl ústavní zákon ze dne 14. 11. 2002, č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (dále jen „Ústavní zákon o referendu o přistoupení k EU“), který navazoval na již přijatou euronovelu. Tento ústavní zákon obdobně jako již v minulosti jiné přijaté ústavní zákony nebyl ve své větší části včleněn přímo do textu Ústavy. Nejobsáhlejší byla část první, která obsahovala samotnou úpravu referenda. V Čl. 1 odst. 1 bylo stanoveno, že o přistoupení lze rozhodnout pouze referendem, v čl. 1 odst. 2 poté byla stanovena položená otázka, která zněla: „*Souhlasíte s tím, aby se Česká republika stala podle smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii členským státem Evropské unie?*“ Dále bylo stanoveno, které osoby mají hlasovací právo, způsob vyhlášení referenda a jeho výsledků. Referendum mělo být vyhlášeno do 30 dnů od podpisu smlouvy o přistoupení (čl. 2). V případě, že by výsledek referenda nebyl kladný, mohla vláda či dvě pětiny poslanců či senátorů podat opětovný návrh na vyhlášení referenda (čl. 3 odst. 1). Takovéto referendum mohlo být vyhlášeno nejdříve za dva roky po předchozím referendu (čl. 3 odst. 3).

Pro souhlas s přistoupením byla nutná prostá většina hlasujících, přičemž referendum nahradilo souhlas Parlamentu s ratifikací (čl. 5). Podrobněji byly podmínky referenda stanoveny prováděcím zákonem č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů (zákon o provádění referenda).

V části druhé poté obsahovala změny Ústavy především v souvislosti s úpravou referenda uvedenou v části první. Jednalo se o změny pravomocí prezidenta a Ústavního soudu. Prezident republiky vyhlásil referendum dne 25. 4. 2003 na dny 13. 6. 2003 a 14. 6. 2003.³⁷³ Dne 9. 7. 2003 oznámil prezident republiky, že přistoupení ČR k EU bylo schváleno. Celkový počet hlasujících činil 4 457 206,³⁷⁴ z toho pro přistoupení hlasovalo 3 446 758.³⁷⁵ Následně jím byla přístupová smlouva ratifikována.

Jak již bylo zmíněno výše, klíčové změny do Ústavy vnesla euronovela. Ačkoli rozsah změn nebyl velký, lze bezpochyby konstatovat, že se jednalo o nejzásadnější novelu Ústavy od jejího vzniku. Euronovelou bylo do Ústavy nově včleněno ustanovení, že ČR dodržuje své mezinárodní závazky (čl. 1 odst. 2 Ústavy). Fundamentální změnou bylo nové znění čl. 10 Ústavy. Původní znění tohoto ustanovení bylo následující: „*Ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem*“. Dle nového znění: „*Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.*“

Dále byl do Ústavy vložen čl. 10a, dle jehož prvního odstavce mohou být mezinárodní smlouvou některé pravomoci orgánů ČR přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci. Odstavec druhý poté stanovoval, že k ratifikaci takové mezinárodní smlouvy uvedené v čl. 10a odst. 1 Ústavy je třeba souhlasu Parlamentu, pokud není ústavním zákonem stanoveno, že k ratifikaci je nutný souhlas v referendu.

Dalším vloženým ustanovením byl čl. 10b Ústavy, který upravoval vzájemné vztahy vlády a Parlamentu a jeho komor ve vztahu k závazkům vyplývajícím z členství v mezinárodní organizaci dle čl. 10a Ústavy. Vláda jednak byla povinna informovat Parlament o otázkách souvisejících se závazky plynoucími z členství v takové

³⁷³ Rozhodnutí prezidenta republiky č. 116/2003 Sb. o vyhlášení referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii.

³⁷⁴ Jednalo se o 55, 21% z oprávněných voličů. ANON., nedatováno. *Referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii* [online] [vid. 2017-04-02]. Dostupné z: <http://www.volby.cz/pls/ref2003/re?xjazyk=CZ>.

³⁷⁵ Oznámení prezidenta republiky č. 206/2003 Sb. o vyhlášení výsledků referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii konaného ve dnech 13. června 2003 a 14. června 2003.

mezinárodní organizaci (čl. 10b odst. 1 Ústavy). Úprava možnosti komor Parlamentu se k těmto otázkám vyjadřovat byla přenechána na jednacích rádech komor (čl. 10b odst. 2 Ústavy) a došlo k vytvoření ústavního zmocnění pro možný vznik společného orgánu komor pro řešení těchto otázek, případný vznik takového orgánu a podrobnější úprava byla přenechána na zákonu o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou (čl. 10b odst. 3 Ústavy).³⁷⁶ Pro vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy dle čl. 10a Ústavy euronovela zakotvila kvalifikovanou většinu tří pětín poslanců a senátorů (čl. 39 odst. 4 Ústavy). Naopak o schvalování mezinárodních smlouv o lidských právech tímto způsobem se již Ústava dále nezmiňovala.

Rovněž byl zcela přepsán čl. 49 Ústavy, který stanovoval, u kterých mezinárodních smluv je nutný souhlas Parlamentu s jejich ratifikací a jak mají být schvalovány. Dle původního znění tohoto článku, které obsahovalo dva odstavce, byly mezinárodní smlouvy schvalovány obdobně jako návrhy zákonů (odst. 1) a souhlas Parlamentu vyžadovaly smlouvy o lidských právech a základních svobodách, politické a hospodářské smlouvy všeobecné a smlouvy, k jejichž provedení bylo třeba zákona (odst. 2). Mezinárodní smlouvy byly schvalovány obdobně jako zákon, tedy pozice Senátu nebyla rovnocenná s postavením Poslanecké sněmovny. Nově již toto ustanovení není členěno na odstavce a výčet mezinárodních smluv vyžadujících souhlas Parlamentu je mnohem konkrétnější, když jednotlivé druhy mezinárodních smluv uvedené pod písmeny a) - e), které vyžadují souhlas Parlamentu, jsou rozepsány podrobněji. Jedná se o mezinárodní smlouvy a) upravující práva a povinnosti osob, b) spojenecké, mírové a jiné politické, c) ze kterých vzniká členství v mezinárodní organizaci, d) hospodářské, jež jsou všeobecné povahy, e) o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu.

V tomto článku je dále uvedeno, že k souhlasu s ratifikací těchto smluv je nutný souhlas obou komor Parlamentu, čímž se pozice Senátu stala rovnocennou s postavením Poslanecké sněmovny. Nově již není Ústavou platnost mezinárodních smluv schvalovaných Parlamentem spojována s jejich vyhlášením. Problematika vyhlášení mezinárodních smluv a právních důsledků s tím spojených byla upravena v čl. 52 Ústavy, který podmiňoval platnost zákona jeho vyhlášením, přičemž totéž mělo platit i

³⁷⁶ Dopusud takovýto zákon přijat nebyl

pro mezinárodní smlouvy schvalované Parlamentem. Tedy aby mezinárodní smlouva byla platná, musela být vyhlášena. Euronovela do tohoto ustanovení včlenila další odstavec. Zatímco v prvním odstavci zůstalo, že pro platnost zákona je nutné jeho vyhlášení, pro mezinárodní smlouvu už toto neplatí. Je však stanoveno, že zákonem bude stanoven způsob vyhlášení zákona i mezinárodních smluv (čl. 52 odst. 2 Ústavy).

Další úpravy se týkaly pravomocí Ústavního soudu, a to právě v souvislosti s výše uvedenými změnami Ústavy. Od vzniku samostatné ČR Ústavní soud měl pravomoc rozhodovat o zrušení zákonů či jejich částí byli-li v rozporu s ústavním zákonem nebo s mezinárodní smlouvou o lidských právech (čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ve znění účinném do 30. 5. 2001). Obdobně poté mohl Ústavní soud rozhodnout i o zrušení jiného právního předpisu (čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ve znění účinném do 30. 5. 2001). Euronovela znění těchto ustanovení změnila, čímž tuto specifickou pravomoc Ústavního soudu, kterou mohl zasahovat do moci zákonodárce, jako tzv. negativní zákonodárce z části zúžila, když nově již Ústavní soud mohl zrušit zákon pouze pro nesoulad s ústavním pořádkem. Totéž poté analogicky platilo i pro možné zrušení jiného právního předpisu. Pravomoc zrušení právního předpisu pro nesoulad s mezinárodní smlouvou o lidských právech tak formálně Ústavní soud pozbyl.³⁷⁷

Další změna se rovněž týkala Ústavního soudu, kterou mu naopak pravomoc přibyla. Do čl. 87 Ústavy byl vložen za úvodní odstavec zcela nový, na základě kterého Ústavní soud rozhoduje o souladu mezinárodní smlouvy dle čl. 10a a čl. 49 Ústavy s ústavním pořádkem, přičemž do jeho rozhodnutí nemůže být takováto mezinárodní smlouva ratifikována. V návaznosti na změnu čl. 87 Ústavy došlo rovněž ke změně čl. 88 odst. 2 Ústavy. V původním znění byli soudci Ústavního soudu při svém rozhodování vázáni pouze ústavními zákony a mezinárodními smlouvami o lidských právech a zákonem dle čl. 88 odst. 1 Ústavy.³⁷⁸ Tímto se posléze stal zákon č. 182/1993. Sb., o Ústavním soudu (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Nově vložený odstavec do čl. 89 Ústavy poté koresponduje s novou pravomocí Ústavního soudu na

³⁷⁷ Je třeba podotknout, že se jednalo o úmysl zákonodárců, z důvodu obav před přílišným posílením pravomoci Ústavního soudu, který by mohl sám posuzovat, které smlouvy jsou o lidských právech a které nikoliv (viz KYSELA, Jan a Zdeněk KÚHN, 2002. Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. *Právní rozhledy*. 10(7), 301–312.). Ústavní soud na tento právní vývoj reagoval nálezem sp. zn. Pl. ÚS 36/01, ze dne 25. 6. 2002, kterým se proti tomuto přístupu vymezil. Blíže k tomuto nálezu viz kapitola 4.5.

³⁷⁸ Čl. 88 odst. 1 Ústavy zněl: „Zákon stanoví, kdo a za jakých podmínek je oprávněn podat návrh na zahájení řízení a další pravidla o řízení před Ústavním soudem.“

přezkum mezinárodních smluv dle čl. 10a a čl. 49 Ústavy a zakotvuje, že rozhodnutí Ústavního soudu o případném nesouladu s přezkoumávanou mezinárodní smlouvou s ústavním pořádkem brání ratifikaci do odstranění takovéto nesouladu.

Čl. 95 Ústavy v původním znění, stanovoval vázanost soudce pouze zákonem (odst. 1) a jeho povinnost postoupit věc Ústavnímu soudu, měl-li za to, že aplikovaný zákon je v rozporu s ústavním zákonem (odst. 2). Přijaté změny reflektují novelizaci čl. 10 Ústavy. Nově je soudce vázán nejen zákonem, ale i mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, tj. smlouvou, jejíž ratifikaci byl dán souhlas Parlamentem. Jak postupovat v případném konfliktu mezi ústavním pořádkem a mezinárodní smlouvou, Ústava mlčela.

Euronovela rovněž sjednotila používané pojmosloví a na příslušných místech nahradila formulaci „ústavní zákon“ pojmem „ústavní pořádek“.

V souvislosti s euronovelou došlo rovněž k novelizaci zákona o Ústavním soudu zákonem č. 48/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Tato novela reflektovala změny přijaté euronovelou, především pak změnu čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy a dále novou pravomoc k přezkumu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem. Samotný proces přezkoumání mezinárodní smlouvy byl zakotven v nově vložených ust. § 71a – 71e zákona o Ústavním soudu. Aktivní legitimací k návrhu disponovaly obě komory parlamentu, a to od chvíle, kdy jí byla mezinárodní smlouva předložena do doby, než vyslovily s ratifikací souhlas (ust. § 71a odst. 1 písm. a) zákona o ústavním soudu), skupina 41 poslanců nebo 17 senátorů od okamžiku, kdy Poslanecká sněmovna respektive Senát vyslovil s ratifikací souhlas do doby, než byla ratifikována prezidentem republiky (ust. § 71a odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu), prezident republiky od okamžiku, kdy mu byla smlouva předložena k ratifikaci (ust. § 71a odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu). Ust. § 71a odst. 2 zákona o Ústavním soudu stanovovalo jako povinnou součást návrhu skupiny poslanců a senátorů jejich podpisy. Návrh mohl být odmítnout pouze, nebyl-li podán v souladu s ust. § 71a odst. 1 a 2 zákona o Ústavním soudu. Účastníkem řízení je navrhovatel a dále vláda, Parlament a prezident republiky (ust. § 71c zákona o Ústavním soudu). Zákon stanovuje přednostní vyřízení takovému návrhu, pokud o to požádal některý z účastníků řízení s požadavkem na projednání bez zbytečného odkladu (ust. § 71d odst. 1 zákona o Ústavním soudu). Pokud není dán důvod k odmítnutí

návrhu je Ústavní soud povinen rozhodnout i bez dalších návrhů (ust. § 71d odst. 2 zákona o Ústavním soudu). Zákon poté stvrdil, že referenčním hlediskem přezkumu je pouze ústavní pořádek, jak předjímal již Ústava (ust. § 71d odst. 1 zákona o Ústavním soudu). V případě závěru Ústavního soudu o nesouladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem je Ústavní soud povinný uvést konkrétní ustanovení ústavního pořádku, se kterým je mezinárodní smlouva v rozporu (ust. § 71e odst. 1) a takovýto nález brání ratifikaci do doby jeho odstranění (ust. § 71e odst. 3). V případě opačného závěru, Ústavní soud rovněž vydává nález.

4.2.1 Otázka působení evropského práva v právním řádu České republiky

Smyslem ústavy jako základního právního předpisu státu je, jak již plyne ze samotného názvu, ustanovit základní státní instituce a stanovit prvotní rozdělení státní moci mezi ně. Toto rozdělení se děje formou svěřeni jednotlivých pravomocí příslušným institucím, přičemž v právním státě jsou jednotlivé státní orgány svěřenými pravomocemi vázány. Tedy nemohou jednat nad jejich rámec. V rámci Ústavy se tak děje čl. 2 odst. 1 Ústavy, kterým je stanoveno, že lid je zdrojem veškeré státní moci a určeno její dělení na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. V ČR těmito hlavními institucemi jsou Parlament ČR, který je rozdělen na Poslaneckou sněmovnu a Senát a je hlavním nositelem moci zákonodárné, vláda, jakožto vrcholný orgán a hlavní reprezentant moci výkonné, prezident, který je rovněž součástí moci výkonné, a soudy, jakožto orgány moci soudní.

Součástí Ústavy však nejsou, jak je v dnešní době obvyklé, pouze kompetenční ustanovení, ale rovněž jsou v ní obsaženy určité limity působení státní moci. Tyto limity jsou již ustanoveny všeobecně v úvodním ustanovení, které obsahuje základní charakteristiku ČR jako svrchovaného, jednotného a demokratického právního státu založeného na úctě k právům a svobodám člověka a občana (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Mimo těchto základních limitů, které jsou dalšími ustanoveními Ústavy a usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., Usnesení o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina“), rozvedeny, rovněž konstituuje ČR jako suverénní stát. Čl. 9 odst. 2 poté stanovuje, že *„změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je*

nepřípustná.“ Obdobnou garanci, avšak ve vztahu k výkladu právních norem obsahuje čl. 9 odst. 3 Ústavy, dle kterého výkladem „nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu.“

Z obsahu euronovely i z důvodové zprávy k ní je patrné, že tato novela ústavního zákona měla dva cíle, které však spolu úzce souvisely. Jednak otevřít cestu k postupné změně dualistického pojetí českého právního řádu na monistické a dále vytvořit v Ústavě cestu k integraci do EU.³⁷⁹

Základní otázkou tedy bylo, jakým způsobem novelizovaná Ústava „vpustí“ evropské právo do českého právního řádu a jaký bude jeho vztah k českému právnímu řádu a ústavnímu pořádku, především poté k čl. 1 odst. 1 Ústavy, dle kterého je ČR svrchovaný stát, přičemž však dle častých názorů EU funguje právě na základě postoupení části suverenity svých členů, a jaký vztah bude mít evropský právní řád k ustanovením ústavního pořádku.

Z důvodové zprávy k návrhu je patrné, že původní vládní návrh euronovely obsahoval v některých aspektech značné odlišnosti. Asi nejzásadnější byla, že vláda předpokládala, že do Ústavy mezi nynější čl. 10a a 10b bude dále vložen další článek, který měl být původně článkem 10b, jehož znění mělo být následující: „*Ústavní pořádek, mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem, zákony a jiné právní předpisy nelze vykládat a používat způsobem neslučitelným se závazky vyplývajícími z členství České republiky v mezinárodní instituci podle čl. 10a.*“³⁸⁰ Dle představ vlády tímto článkem mělo být zajištěno nerušené působení evropského práva v českém právním řádu, nejenom tedy samotných zakládajících smluv jednotlivých společenství a Maastrichtské smlouvy, ale rovněž sekundárního evropského práva.³⁸¹

Vláda sama do důvodové zprávy uvedla další v přípravě návrhu zvažované varianty. První z těchto variant, o kterou se zasazovalo Ministerstvo zahraničních věcí, zněla: „*Pokud to vyplývá z mezinárodní smlouvy podle čl. 10a, je právo takové mezinárodní instituce přímo použitelné a má přednost před právem České republiky.*“ Zastánci této varianty dle důvodové zprávy uváděli, že případný rozpor mezi závazky

³⁷⁹ Sněmovní tisk 884/0. III. volební období; s. 6

³⁸⁰ Sněmovní tisk 884/0. III. volební období; s. 2, bod 3.

³⁸¹ Sněmovní tisk 884/0. III. volební období; s. 10 a 14

ČR plynoucími z členství v mezinárodní organizaci dle čl. 10a s českým právním řádem nelze řešit pouhým výkladem.³⁸² Druhým návrhem bylo naopak tento článek zcela vypustit z důvodu, že „*Žádná explicitní úprava vztahu vnitrostátního práva a zmíněných závazků není podle některých názorů nutná. Pokud jde o vlastnosti komunitárního práva, vyplývají z faktu předání působnosti ústavních orgánů České republiky orgánům Společenství, ze zřizovacích smluv jednotlivých společenství tvořících Evropskou unii a zejména z judikatury Evropského soudního dvora. Komunitární právo bude v České republice platit, stejně jako platí v jiných členských státech, byť by Ústava postrádala jakoukoliv výslovnou zmínku o něm.*“³⁸³ K této druhé variantě se nakonec Parlament přiklonil a Ústava problematiku sekundárního práva neupravuje.

Vládní návrh čl. 10b tak zakotvoval pouze ve vztahu k evropskému právu povinnost eurokonformního výkladu. Případný rozpor výkladem neodstranitelný tak toto ustanovení stejně nemohlo řešit.³⁸⁴ Jelikož takovouto povinnost lze bez výrazných obtíží dovodit i z ust. § 1 odst. 2 Ústavy obecně a ve vztahu k evropskému právu i prostřednictvím čl. 10 Ústavy, neboť tato povinnost byla zakotvená skrze čl. 10 SES a čl. 1 SEU-N, bylo by toto ustanovení v zásadě nadbytečným.³⁸⁵

Varianta navrhovaná Ministerstvem zahraničních věcí byla naopak zcela jednoznačná a nepřipouštěla žádné dohady. Takovým zněním by byla stanovena přednost veškerým právním aktům mezinárodní organizace dle čl. 10a Ústavy před celým českým právním řádem. Tedy i před ústavním pořádkem. Lze se tak domnívat, že tato alternativa tak především asi byla politicky neprůchodná.³⁸⁶ Rovněž však s takto formulovanou hierarchickou podřízeností celého českého právního řádu právu mezinárodní organizace by se čl. 10a Ústavy stal prostředkem, jehož prostřednictvím by

³⁸² Sněmovní tisk 884/0. III. volební období; s. 14-15

³⁸³ Sněmovní tisk 884/0. III. volební období; s. 15

³⁸⁴ Tuto skutečnost vyjádřil rovněž Ústavní soud v následné judikatuře: „Ústavní princip výkladu domácího práva souladně se závazky České republiky vyplývajícími z jejího členství v Evropské unii je omezen možným významem ústavního textu. Článek 1 odst. 2 Ústavy tedy není ustanovením způsobilým libovolně měnit význam jakéhokoliv jiného výslovného ústavního ustanovení. Pokud domácí metodologie výkladu ústavního práva neumožňuje vyložit příslušnou normu souladně s evropským právem, je pouze na ústavodárci změnit ústavu.“nález Ústavního soudu České republiky, sp. zn. Pl. ÚS. 66/04, *eurozatykač*, ze dne 3. 5. 2006. Obsah nálezu podrobněji popsán v následující kapitole.

³⁸⁵ Odlišný názor zastává například Richard Král, dle kterého by zakotvení takového ustanovení do Ústavy dávalo orgánům aplikujícím právo jednoznačnou oporu pro aplikaci evropského práva. Viz KRÁL, Richard, 2004. Znovu k zakotvení vnitrostátních účinků komunitárního práva v Ústavě ČR. *Právní rozhledy*. (3), s. 110.

³⁸⁶ KÜHN, Zdeněk, 2004. Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu? *Právní rozhledy*. (1), s. 23.

bylo hypoteticky možné „vyprázdnit“ celý ústavní pořádek. Ačkoli tedy by sama Ústava stanovovala určité limity pro aplikaci čl. 10a Ústavy, jakmile by došlo ke vstupu v účinnost dané mezinárodní smlouvy, tyto limity by v případě konfliktu právních řádů byly odsunuty přednostním právem mezinárodní organizace.

Ačkoli nakonec Parlament přistoupil k variantě druhé, je velmi zajímavé, jaké zdůvodnění s touto variantou vláda spojovala. V zásadě lze konstatovat, že dle názoru vlády tato varianta by značila, že vztah evropského sekundárního práva a českého právního řádu bude řízen právem evropským, Ústava by tedy zaujala maximálně vstřícný postoj k evropskému právu, jelikož působení sekundárního práva v ČR by nebylo založeno českým právním předpisem, ale samotným evropským právem.

Samozřejmě se nelze domnívat, že stejně uvažovali členové Parlamentu, když konečnou verzi euronovely schválili.

S ohledem na význam euronovely jí byla věnována pozornost odbornou veřejností již v době její přípravy a schvalování.³⁸⁷

Po jejím přijetí se rozhořela polemika o tom, jakým způsobem bude evropské právo, a především evropské sekundární právo, působit v českém právním řádu, neboť jak již bylo uvedeno, tato skutečnost nebyla v euronovele výslovně ošetřena.

V rámci odborné veřejnosti se objevily dva hlavní směry úvah. Dle prvního, zastávaného Jiřím Malenovským mělo evropské právo v rámci českého právního řádu působit prostřednictvím čl. 10 Ústavy, přičemž čl. 10a Ústavy byl pouhým kompetenčním zmocněním k uzavření mezinárodní smlouvy.³⁸⁸ Malenovský dále dovozoval, že přednost před zákonem je nutno vykládat rovněž jako přednost před ústavním zákonem, přičemž argumentoval i tím, že k ratifikaci mezinárodních smluv dle čl. 10a Ústavy je nutný souhlas Parlamentu 3/5 kvalifikovanou většinou. Účinek sekundárního práva tak zajišťovala samotná mezinárodní smlouva dle čl.10a, jež byla součástí právního řádu a měla aplikační přednost. Obdobnou, byť nikoliv shodnou tezi

³⁸⁷ Např. viz. MALENOVSKÝ, Jiří, 2000. *Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště* [online]. Brno: Nakl. Doplněk [vid. 2017-03-02]. Dostupné z: <http://catalog.hathitrust.org/api/volumes/oclc/48764412.html>. S. 94 a násl.; KYSELA, Jan, 2000. Poznámky k připravované úpravě „mezinárodního a evropského rozměru“ ústavy ČR. *Evropské a mezinárodní právo*. (7–8).

³⁸⁸ Viz MALENOVSKÝ, Jiří, 2003. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR. *Právník*. 142(9), s. 841-854; MALENOVSKÝ, Jiří, 2004. Ve věci ústavního základu působení komunitárního práva uvnitř ČR nebylo řečeno poslední slovo. *Právní rozhledy*. 12(6), s. 227-229.

zastávala, i Jindřiška Syllová, když účinek sekundárního práva v českém právním řádu dovozovala prostřednictvím čl. 1 odst. 2 Ústavy.³⁸⁹

Druhý směr zastáváný především Zdeňkem Kühnem a Janem Kyselou, měl za to, že evropské právo působí v ČR prostřednictvím čl. 10a Ústavy, neboť dovozoval, že došlo-li prostřednictvím tohoto článku k přenesení pravomocí, zcela logicky tyto pravomoce již orgány ČR nevykonávají a výkon těchto pravomocí je tak zcela zajištěn pouze evropským právem.³⁹⁰ Vztah mezi čl. 10 a čl. 10a Ústavy vnímal jako disjunktivní. Nikoli všemi však byl tento spor vnímán takto ostře, přičemž i samotní zastánci obou výkladů připouštěli i výklad oponentní.³⁹¹ Je třeba poznamenat, že v rámci této polemiky nebyla nikým zpochybňována ústavnost přístupové smlouvy. V rámci těchto úvah se však intenzivně řešila otázka přednosti komunitárního práva před právním vnitrostátním, což je s otázkou suverenity, minimálně v tom rozměru, v jakém jí pojímal Hans Kelsen, velmi spjato.

Otázkou možného porušení svrchovanosti ČR vstupem do EU se podrobně věnoval Václav Pavlíček,³⁹² přičemž mimo jiné shledal, že pro posouzení této otázky, je rozhodující, zdali je možné případné zpětvzetí přenesených pravomocí či nikoli. Sám dovozuje, že takovéto zpětvzetí bude možné i po přistoupení, byť upozorňuje na rozdílnost názorů na tuto problematiku.³⁹³

4.2.2. Evropská judikatura Ústavního soudu

Jelikož nebyl podán včasný návrh na přezkum přístupové smlouvy s ústavním pořádkem, Ústavní soud se jako orgán povoláný k závaznému výkladu k problematice vztahu evropského a českého práva vyslovil až téměř dva roky po vstupu do EU.

³⁸⁹ Viz SYLLOVÁ, Jindřiška, 2002. „Euronovela“ Ústavy ČR. *Právní rádce*. 10(5), s. 38-38.; SYLLOVÁ, Jindřiška, 2003. K „nadřazenosti“ budoucího ústavního evropského práva. *Právní rozhledy*. 11(9), s. 12-15 příl. Evropské právo.

³⁹⁰ Viz Kühn a Kysela 2004, s. 23-27.; KÜHN, Zdeňek, 2004. Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu. *Právní rozhledy*. 12(10), s. 395-397.

³⁹¹ Stručné shrnutí obou možných výkladů. Viz KRÁL, Richard, 2004. Znovu k zakotvení vnitrostátních účinků komunitárního práva v Ústavě ČR. *Právní rozhledy*. 12(3), s. 110-112.

³⁹² Viz PAVLÍČEK, Václav, 1999. *Suverenita a evropská integrace: k ústavněprávním souvislostem vstupu České republiky do Evropské unie*. Praha: Vodnář. ISBN 978-80-85889-24-6; opačný názor, tedy, že přesun pravomocí je nevratný viz Tichý a Dumbrovský 2013.

³⁹³ Srov. Pavlíček 1999, s. 42-43.

Poprvé se Ústavní soud zabýval problematikou působení evropského práva v ČR v nálezu sp. zn. Pl. ÚS. 50/04, ze dne 8. 3. 2006, známý spíše pod názvem „*cukerné kvóty III*“, kterým Ústavní soud zrušil ust. § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru (dále jen „nařízení vlády č. 548/2005 Sb.“). Obsahem tohoto ustanovení bylo určení držitelů kvót na výrobu cukru. Těmi byli určeni dosavadní držitelé kvót dle předchozího předpisu s tím, že tyto jsou jím sníženy v souladu s předpisem ES. Zmiňovaným předchozím právním předpisem bylo nařízení vlády č. 364/2004 Sb. o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru. Ani však toto nařízení samotný způsob stanovení kvót neobsahovalo. Původní klíč byl obsažen v nařízení vlády č. 114/2001 Sb. ve znění nařízení vlády č. 97/2003 Sb.

Nařízení vlády č. 548/2005 Sb. bylo vydáno na základě ust. § 11d odst. 9 zákona č. 256/2000 Sb. o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů, dle kterého měla vláda nařízením určit mimo jiné způsob stanovení prvotních kvót a dále podmínky snížení kvót.

Produkce cukru byla v rámci společné zemědělské politiky upravena nařízením Rady (ES) č. 1260/2001, ze dne 19. června 2001, o společné organizaci trhů v odvětví cukru. Nařízení stanovovalo kvóty pro jednotlivé členské státy pro dvě kategorie cukru. Čl. 11 odst. 1 tohoto nařízení předpokládal, že kvóta přidělená členskému státu bude členskými státy následně přerozdělena mezi výrobce cukru na jeho území. Konečnou hodnotu kvót stanovovala Komise prováděcími nařízeními. V předmětné době to bylo nařízení Komise č. 1609/2005, ze dne 30. 9. 2005, kterým se pro hospodářský rok 2005/2006 snižuje v odvětví cukru zaručené množství v rámci produkčních kvót a předpokládané maximální požadavky na zásobování rafinerií v rámci preferenčních dovozů. Rovněž v rámci tohoto nařízení Komise dle čl. 1 odst. 3 snížení kvót jednotlivým producentům cukru v rámci členského státu stanovoval členský stát.

Ústavní soud ve výše uvedeném nálezu sice shledal, že klíč uvedený v ust. § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb., na základě kterého mají být kvóty pro jednotlivé producenty cukru v ČR stanoveny, je v souladu s principy plynoucími z judikatury ESD i v souladu s českým ústavním pořádkem, toto ustanovení však zrušil s odůvodněním, že předmětným ustanovením je pouze převzat čl. 1 odst. 3 nařízení Komise (ES) č. 1609/2005, a vláda tak „*nerespektovala skutečnost, že přistoupením České republiky k*

*EU došlo na základě čl. 10a Ústavy k přenosu pravomocí vnitrostátních orgánů na orgány nadnárodní“.*³⁹⁴ V předmětném nálezu Ústavní soud dále uvedl svůj výklad euronovely a způsobu působení komunitárního práva v českém právním řádu. Dle názoru Ústavního soudu uvedeného v tomto nálezu ČR propůjčila některé pravomoci ES, čímž na něj převedla část své svrchovanosti. V tom rozsahu, v jakém k propůjčení došlo, jsou omezeny pravomoci orgánů ČR.³⁹⁵ Posuzovat otázku platnosti norem komunitárního práva mu tak nepřísluší. V případě, že dochází na základě komunitárního práva k přijetí české právní normy, je oprávněn Ústavní soud posuzovat její soulad s ústavním pořádkem pouze v rozsahu diskrece, které komunitární právo ČR ponechalo, přičemž je vázán komunitárním právem a jeho principy.³⁹⁶

Propůjčení pravomocí je však pouze podmíněné. Podmínkou pro toto propůjčení bylo respektování čl. 1 odst. 1 Ústavy, tedy, že ČR je svrchovaný stát, a čl. 9 odst. 2 Ústavy, který garantuje neměnitelnost podstatných náležitostí demokratického právního státu. V případě, že by nebyla jedna z těchto podmínek dodržena, propůjčených pravomocí by se opětovně ujaly orgány ČR, přičemž Ústavní soud zdůraznil svou roli ochránce ústavního pořádku.

Čl. 10a Ústavy dle názoru Ústavního soudu vyjádřeného v tomto nálezu nepředstavuje čl. 10a Ústavy jen oprávnění k přenosu některých pravomocí orgánů ČR na ES, ale rovněž „*otevřít vnitrostátní právní řád pro působení komunitárního práva včetně pravidel týkajících se jeho účinků uvnitř právního řádu České republiky.*“³⁹⁷

Jelikož daná materie již byla upravena komunitárním právem v daném případě nařízením Komise (ES) č. 1609/2005, Ústavní soud vyhodnotil jednání vlády jako jednání *ultra vires*, neboť dané nařízení bylo přímo učiněné v členských státech a nelze ho tedy promítat do českého právního řádu prostřednictvím vnitrostátní normy, jelikož tím by mohlo dojít k omezení působení komunitárního práva v českém právním řádu.³⁹⁸

Předně k samotnému přezkumu ust. § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb. je třeba uvést, že předmětné ustanovení skutečně pouze reprodukovalo obsah čl. 1 odst. 3

³⁹⁴ Nález Ústavního soudu České republiky, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, *Cukerné kvóty III*, ze dne ze dne 8. 3. 2006, část VI. Písm. B) 1. odstavec

³⁹⁵ *Cukerné kvóty III*, část VI. B) 3. odstavec

³⁹⁶ Viz *Cukerné kvóty III*, část VI., písm. A)

³⁹⁷ *Cukerné kvóty III*, část VI. B) 10. odstavec

³⁹⁸ Viz *Cukerné kvóty III*, část VI. B) 11. -18. odstavec

nařízení Komise (ES) č. 1609/2005, které samo o sobě je přímo použitelné. Tento článek obsahoval zmocnění ke stanovení kvót pro své producenty, přičemž nijak nestanovoval, jakým způsobem tak mají činit. ČR tak disponovala v tomto ohledu určitou pravomocí, byť zpětně delegovanou k vydání příslušných právních aktů, na základě kterých budou příslušné kvóty stanoveny, přičemž v rámci této pravomoci nic nebránilo vládě vydání předmětného přezkoumávaného ustanovení, byť zcela nadbytečného.³⁹⁹

Z teoretické části nálezu ohledně dvojí úlohy čl. 10a Ústavy je patrné, že Ústavní soud přijal teze Kühna a Kysely o působení evropského práva v českém právním řádu. Ústavní soud tento svůj závěr nijak blíže neosvětlil. Čl. 10 Ústavy byl Ústavním soudem v tomto nálezu zcela opomenut.⁴⁰⁰

Ústavní soud v tomto nálezu vyjádřil stanovisko ke komunitárnímu právu velmi pozitivně nakloněné, když až na výhradu možného porušení čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy ponechal otázku působení komunitárního práva v českém právním řádu na něm samotném. Samotné možné zrušení postoupení pravomocí a možný přezkum případných aktů komunitárního práva je z podání Ústavního soudu pojímáno jako krajní varianta.

Z nálezu je patrné, že Ústavní soud nepřikládal přílišnou váhu terminologickému vymezení suverenity, když přenos pravomocí, popřípadě dokonce jejich propůjčení a přenos suverenity volně zaměňuje.⁴⁰¹ Suverenitu tak vnímá jako určitý soubor pravomocí. V tomto ohledu pak samozřejmě je možné hovořit o postoupení „suverenity“ v případě postoupení jednotlivých pravomocí. Rozhodující pak je otázka, zdali je ČR schopna tyto pravomoci opět nabýt na základě své vůle. Dle Ústavního soudu zjevně ano, když hovoří o možném zpětvzetí. Ústavní soud však nevymezuje, za jakých okolností by k případnému nerespektování čl. 1 odst. 1 Ústavy mělo dojít.

³⁹⁹ K Rozboru tohoto nálezu ve vztahu ke zrušení přezkoumávaného předpisu viz KRÁL, Richard, 2006. Uznání i rozpaky nad „komunitárním“ nálezem Ústavního soudu ve věci cukerných kvót. *Právní rozhledy*. 14(11), s. 410-414.

⁴⁰⁰ Právě absence bližšího zdůvodnění pro příklon tezí Kühna a Kysely byla jedním z důvodů následné kritiky odborné veřejnosti tohoto nálezu; srov. KRÁL, Richard, 2006. Uznání i rozpaky nad „komunitárním“ nálezem Ústavního soudu ve věci cukerných kvót. *Právní rozhledy*. 14(11), s. 410-414; MALENOVSKÝ, Jiří, 2006. K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva. *Právní rozhledy* [online]. 14(21). Dostupné z: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?authtype=shib&custid=s1240919&profile=eds>

⁴⁰¹ U tohoto přístupu poté Ústavní soud setrval i v dalších nálezech viz *Lisabon I*, p. 104

Z povahy věci lze však usuzovat, že pro zachování státní suverenity je právě podstatná ona možnost zpětvzetí a k možnému porušení tohoto článku by tak došlo, byla-li by tato možnost omezena.⁴⁰²

Velmi záhy po tomto nálezu se Ústavní soud opětovně vyjadřoval k problematice evropského práva v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 66/04, *eurozatykač*, ze dne 3. 5. 2006.⁴⁰³ Jeho předmětem byl přezkum ust. § 21 odst. 2 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, v tehdy účinném znění („trestní zákoník“), a ust. § 403 odst. 2, § 411 odst. 6 písm. e), § 411 odst. 7 a § 412 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), v tehdy účinném znění (dále jen „trestní řád“). Těmito ustanoveními trestního zákoníku a trestního řádu bylo do českého právního řádu transponováno rámcové rozhodnutí Rady ze dne 13. 6. 2002 č. 2002/584/SVV, o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy (dále jen „rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu“). Rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu bylo vydáno na základě čl. 31 písm. a) a b) a čl. 34 odst. 2 písm. b) SEU.

Jeho cílem bylo v rámci EU zásadně zjednodušit extradici prostřednictvím nového institutu evropského zatýkacího rozkazu podezřelých a pachatelů ze spáchání trestných činů v jiném členském státě. Komunikace v rámci tohoto extradičního řízení měla probíhat pouze mezi justičními orgány členských států a odpadlo tak zapojení centrálních státních institucí. Samotný extradiční proces tak představoval zrychlení a zjednodušení jinak velmi zdlouhavého a složitého tradičního extradičního procesu. K vydání osoby na základě evropského zatýkacího rozkazu mělo dojít, pokud daný skutek, je trestným činem i v dožadovaném státě a lze za něj uložit trest v horní hranici alespoň 12 měsíců, nebo pokud jí byl již uložen trest či ochranné opatření v délce alespoň 4 měsíců (čl. 1 odst. 1 rozhodnutí evropského zatýkacího rozkazu). V případě určitých specifických trestných činů nebyl požadavek oboustranné trestnosti vyžadován v případě, že horní hranice trestu byla minimálně 3 roky (čl. 1 odst. 2 rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu). Seznam však neobsahoval konkrétní skutkové podstaty

⁴⁰² Otázku možné převzetí rozporoval například Luboš Tichý a Tomáš Dumbrovský (2013).

⁴⁰³ S ohledem na význam problematiky byly aspekty přezkumu rámcového rozhodnutí Rady č. 2002/584/SVV, předmětem analýz ještě před vydáním rozhodnutí Ústavního soudu. Viz ZEMÁNEK, Jiří, 2006. Evropskoprávní meze přezkumu ústavnosti transpozice rámcového rozhodnutí o eurozatykači. *Právní rozhledy*. 14(3), 90–95.

jednotlivých trestných činů, ale pouze jejich názvy či pouze určoval oblast, které se týkají.

Oproti předchozímu nálezu se nejednalo o oblast upravenou komunitárním právem, ale právem třetího pilíře EU.

Rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu bylo do českého právního řádu transponováno prostřednictvím zákona č. 537/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů (...), jímž bylo do trestního zákoníku vloženo ust. § 21 odst. 2 trestního zákoníku, které zakotvilo výjimku ze zákazu vydávání českých občanů cizím státům stanoveného v ust. § 21 odst. 1 trestního zákona, a zákonem č. 539/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, jímž byla do trestního řádu vložena ust. § 403 až § 422, kterými byl upraven proces vydávání evropského zatýkacího rozkazu českými soudy a postup státního zastupitelství a soudů v případě, že obdrží evropský zatýkací rozkaz z jiného členského státu vůči osobě zdržující se na území ČR.

Stěžovateli, kterými byly skupiny poslanců a senátorů, byla napadána výše uvedená ustanovení trestního zákoníku a trestního řádu, kterými bylo rámcové rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu transponováno do českého právního řádu pro rozpor s čl. 14 odst. 4 čl. 39 Listiny. Čl. 14 odst. 4 Listiny stanovoval mimo jiné, že „*Občan nemůže být nucen k opuštění své vlasti.*“⁴⁰⁴ Čl. 39 Listiny poté zakotvoval zásady „*nullum crimen sine lege*“ a „*nulla poena sine lege*“, kdy stěžovatelé měli za to, že čl. 14 odst. 4 Listiny představuje absolutní zákaz předání občana ČR jinému státu. Rozpor s čl. 39 Listiny spatřovali v ust. § 412 odst. 2 trestního řádu, které přebíralo obsah čl. 1 odst. 2 rámcového rozhodnutí o Evropském zatýkacím rozkazu, tedy výčet trestných činů, u kterých není zkoumáno, zdali je vytýkané jednání trestné i podle českého práva, z důvodu absence konkrétních skutkových podstat. Dle stěžovatelů porušením těchto ustanovení by došlo k porušení čl. 9 odst. 2 Ústavy.

Ústavní soud návrh na zrušení napadených ustanovení zamítl. V odůvodnění mimo jiné odkázal na předchozí nález Pl. ÚS 50/04, přičemž rovněž shrnul závěry,

⁴⁰⁴ Termín vlast obsažený v čl. 14 odst. 4 Listiny je s ohledem na ostatní terminologii ústavního pořádku poměrně zvláštní. Na rozdíl od jiné terminologie je velmi emocionálně zabarvené. Samotná formulace tohoto ustanovení je poněkud nešikovná, neboť není vůbec zřejmé, co lze brát za opuštění.

kteřé z něj pro vztah českého právního řádu a komunitárního právního řádu vyvodil. Zopakoval, že až na výhradu případného porušení čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy, „nebuďe přezkoumávat individuální normy komunitárního práva z hlediska jejich souladu s českým ústavním pořádkem.“⁴⁰⁵ Další výjimkou ze stanoviska, že „nemá pravomoc přezkoumávat ústavnost právních předpisů České republiky přijatých jako transpozice či implementace evropského práva“, je situace, kdy evropské právo ponechává členskému státu určitý prostor pro implementaci závazku.⁴⁰⁶ Avšak „tam, kde česká právní úprava reflektuje závaznou normu evropského práva, doktrína přednosti komunitárního práva zásadně neumožňuje Ústavnímu soudu přezkoumávat takovouto českou normu z hlediska konformity s ústavním pořádkem České republiky“, kromě případného porušení čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy.⁴⁰⁷ Tento výklad nálezu *cukerné kvóty III* se jeví zajímavý v tom, že z jeho odůvodnění přímo neplynulo, že by Ústavní soud takovýmto zásadním způsobem omezil svou pravomoc přezkoumávat zákony a podzákonné právní předpisy s ústavním pořádkem. Ústavní soud v předchozím nálezu pouze uvedl, že při přezkumu takovýchto norem musí zohledňovat principy komunitárního práva, nikoliv, že za určitých okolností je zcela vyloučen. Výklad vztahu českého ústavního pořádku a evropského práva se tak v tomto ohledu jeví jako výrazně „eurokonformnější“ než předchozí nález.

Ačkoli Ústavní soud v odůvodnění uvedl, že si je vědom, že transponované evropské rámcové rozhodnutí je právní akt třetího pilíře, že nemá přímý účinek a rovněž zmínil omezenou působnost ESD, odpovědi na otázku povahy třetího pilíře, tedy, zda je jeho charakter mezivládní či nadstátní, se vyhnul.

Ústavní soud však uvedl závěry ESD z rozsudku, C-105/03, v *trestním řízení proti Marii Pupino*, ze dne 16. 6. 2005, dle kterých rámcová rozhodnutí mají ve vnitrostátním právu členských států nepřímý účinek, který se projevuje tím, že členský stát je povinen zaujmout takový výklad vnitrostátních předpisů, který bude souladný s rámcovým rozhodnutím. S ohledem na čl. 1 odst. 2 Ústavy a čl. 10 SES Ústavní soud shledal, že je povinen ve vztahu k napadeným ustanovením trestního zákoníku a trestního řádu, kterými se provedla transpozice rámcového rozhodnutí o Evropském

⁴⁰⁵ *Eurozatykač*, p. 53

⁴⁰⁶ *Eurozatykač*, p. 54

⁴⁰⁷ *Eurozatykač*, p. 54

zatýkacím rozkazu, zaujmout takový výklad, který umožní závazky plynoucí z členství v EU plnit, přičemž neopomněl zmínit, že tato povinnost má své hranice, neboť nemůže dojít výkladem ke změně výslovného významu ustanovení ústavního pořádku.⁴⁰⁸ Pokud souladný výklad není možný, je nutno změnit příslušné ustanovení ústavního pořádku. Ústavní soud shledal, že takový výklad předmětných čl. 14 odst. 4 a čl. 39 Listiny je možný, a proto se již dále charakterem práva třetího pilíře nezabýval. Následně poté výklad těchto dvou ustanovení Listiny podrobně rozvedl.

Ačkoli je škoda, že Ústavní soud se neodvážil blíže posoudit charakter práva třetího pilíře, lze se s jeho závěrem o povinnosti přijmout takový výklad ústavního pořádku, který zajistí plnění čl. 1 odst. 2 Ústavy a čl. 1 SEU-N, ztotožnit. V tomto ohledu pak ani nelze mít výhrady k jím už zaujatému výkladu čl. 14 odst. 4 a čl. 39 Listiny, ačkoli by dozajista mohl být připuštěn i výklad předložený navrhovateli, pokud by se odhlédlo od povinnosti eurokonformního výkladu.

Na rozdíl od nálezu *cukerné kvóty III* se v tomto nálezu objevily disentní stanoviska, z nichž zajímavé z doktrinního hlediska je především to Elišky Wágnerové, ke kterému se připojila rovněž Vlasta Formánková. Ta se neztotožnila s opatrným postupem Ústavního soudu, kterým se vyhnul řešení otázky posouzení charakteru třetího pilíře EU. Upozornila jednak na posun v doktríně uvedené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS. 50/04, přičemž na základě této doktríny je dle jejího názoru založeno odůvodnění většiny. Uvedla, že ve vztahu k třetímu pilíři však k přenosu části pravomocí orgánů ČR dle čl. 10a Ústavy nedošlo. Důvod proč k tomuto přenosu nedošlo, spatřuje v tom, že pravomoci EU v rámci třetího pilíře jsou velmi vágní a jednalo by se tak o poskytnutí „bianco šeku“ a takovýto případný přenos by byl v rozporu s čl. 9 odst. 2 Ústavy. Ve své úvaze poté zachází i dál, když uvádí, že pravomoci v trestní oblasti vůbec nelze na EU přenést, a to s ohledem na absenci vlastního katalogu základních práv. Rámcové rozhodnutí je tak svou povahou mezivládní smlouvou. Jelikož nedošlo k ratifikaci takovéto smlouvy, nelze ji kvalifikovat jako mezinárodní smlouvu dle čl. 10 Ústavy. Hranici přezkumu ústavnosti vnitrostátních předpisů transponující rámcové rozhodnutí tak nelze omezit na pouhý čl.

⁴⁰⁸ *Eurozatykač*, p. 84; odkaz na čl. 10 SES se jeví jako zjevná chyba. Dle mého názoru i s ohledem na další obsah nálezu se jedná o chybu spíše technickou. Naopak J. Malenovský dovozuje z této chyby nesprávný výklad Ústavního soudu vztahu mezi právem prvního a třetího pilíře; viz 2006.

1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy. Dále je jí pak namítán rozpor přezkoumávaných ustanovení s čl. 8 Listiny.⁴⁰⁹

Lze se v podstatě ztotožnit se závěrem uvedeným v tomto odlišném stanovisku, že v případě třetího pilíře nelze mít za to, že by vůbec došlo k přenosu pravomocí na EU.⁴¹⁰ Důvody pro tento závěr jsou však odlišné od důvodu prezentovaného v tomto disentu. Ačkoli se lze shodnout na tom, že přenesené pravomoci musí být jednoznačně konkretizované, jejich nedostatečné vymezení by zakládalo porušení čl. 10a Ústavy a tedy by postulovalo nemožnost takovou mezinárodní smlouvu uzavřít. Důvody, proč nebylo možné mít za to, že v rámci třetího, a ještě výrazně v rámci druhého pilíře vůbec k přenosu pravomocí nedošlo, je třeba především hledat ve způsobu výkonu těchto pravomocí EU a jejich působení v členských státech. Nadto i v rámci komunitárního práva byly některé právní základy také značně vágní, ale skutečnost, že k postoupení pravomocí došlo, zpochybňována nebyla.

Rovněž nelze z odůvodnění nálezu shledat, že by většina posuzovala danou věc optikou doktríny stanovené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS. 50/04, byť k tomuto závěru může svádět poměrně obsáhlé shrnutí této doktríny. Aby se Ústavní soud mohl vyhnout posuzování charakteru třetího pilíře, přistoupil k posouzení přezkoumávaných ustanovení trestního zákoníku a trestního řádu s čl. 14 odst. 4 a 39 Listiny, neopírá svůj výrok o tuto doktrínu, ale pouze o závěr, že tato ustanovení Listiny nebyla porušena, k čemuž došel poté, co podal jejich výklad v souladu s čl. 1 odst. 2 Ústavy.

Je vcelku bez významu, jakým způsobem kvalifikujeme samotné rámcové rozhodnutí. Pro posouzení věci je pouze významné, že se bezpochyby jedná o závazek mezinárodního práva, ale nikoli výkon pravomoci EU, kterou na ni přenesly členské státy. Při přezkumu tedy měl být referenčním hlediskem celý ústavní pořádek a nikoli pouze čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy. Je pravdou, že Ústavní soud odpověď na otázku, co bylo referenčním hlediskem, přezkumu nedal. Z odůvodnění by se mohlo jevit, že jím byl celý ústavní pořádek, jelikož soud přímo posuzoval soulad přezkoumávaných ustanovení s čl. 14 odst. 4 a čl. 39 Listiny. Zatímco čl. 39 Listiny lze

⁴⁰⁹ Viz *eurozatykač*, Odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové a Vlasty Formánkové

⁴¹⁰ Tento názor na charakter třetího pilíře zastával rovněž i J. Malenovský (viz 2006). Naopak opačný názor viz MARŠÁLKOVÁ, Zuzana a Petr BRÍZA, 2006. Vztah rámcových rozhodnutí a mezinárodních smluv. *Právní rozhledy*. 14(20), 742–750.

subsumovat pod čl. 9 odst. 2 Ústavy, v případě čl. 14 odst. 4 Listiny nelze takovýto závěr jednoznačně vyslovit, přičemž Ústavní soud se touto otázkou nikterak nezaobíral. Je však třeba podotknout, že Ústavní soud je návrhem vázán pouze co do petitu a není vázán námitkami navrhovatelů, a tedy měl předmětná ustanovení poměřovat i s ostatními ustanoveními ústavního pořádku. V odůvodnění však chybí jakákoliv informace, že by tak skutečně činil.

Výše uvedené dva nálezy byly až do rozhodování o souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem dvěma nejzásadnějšími.

Ústavní soud se po tuto dobu držel doktríny vymezené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS. 50/04. Vůči právu prvního pilíře Ústavní soud v zásadě akceptoval s výhradou čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy přednost evropského práva před ústavním pořádkem. Ačkoli k jejím teoretickým závěrům existovala řada výhrad, po praktické stránce žádné reálné komplikace nevyvolala, jelikož nedošlo k žádnému významnému střetu evropského práva a ústavního pořádku.

Nejzásadnější možný střet, ke kterému mezi ústavním pořádkem a evropským právem v případě evropského zatýkacího rozkazu došlo, byl odstraněn eurokonformním výkladem dotčených ustanovení Listiny.

4.2.3. Soulad přístupové smlouvy s ústavním pořádkem.

Budeme-li vycházet pouze z textu příslušných ustanovení Ústavy ve znění euronovely je dle mého názoru nutno vykládat příslušná ustanovení Ústavy zprostředkovávající působení evropského práva v ČR tak, aby zůstal zachován smysl čl. 1 odst. 1 Ústavy, tedy že ČR zůstala i po vstupu do EU svrchovaným státem a v tomto ohledu je pochopitelné, že tento výklad nemusí nutně být v souladu s doktrínami ESD.⁴¹¹ S ohledem na tuto skutečnost je logicky rovněž garantováno, že ochrana základních náležitostí demokratického právního státu zůstala v rukou orgánů ČR, především tedy Ústavního soudu.

⁴¹¹ srov. SYLLOVÁ, Jindřiška, 2003. K „nadřazenosti“ budoucího ústavního evropského práva. *Právní rozhledy*. 11(9), s. 12-15 příl. Evropské právo.

Jak bylo popsáno výše, chápání státní suverenity má několik dimenzí a je samozřejmě otázka výkladu, jaký konkrétní smysl toto ustanovení v Ústavě má mít, pokud by nemělo zůstat zcela vyprázdněné. Jak bylo popsáno v kapitole 3. 2., akt suveréna, je aktem stojícím nad právem, který není od ničeho odvozen, tedy jím dochází k založení nového právního řádu, a to bez ohledu na současné právní uspořádání. Jelikož čl. 1 odst. 1 Ústavy uvádí, že svrchovaná je ČR, bylo by nutné se z této perspektivy zabývat tím, zdali ČR zůstaly pravomoci v oblasti moci výkonné a nezbytná kontrola nad silovými prostředky, které by jí umožnily takovýto suverénní akt na svém území v konkrétní geopolitické situaci prosadit. Takovéto posouzení je velmi problematické, neboť není ani tak zkoumána legalita takového aktu (takový akt může, ale nemusí být legální), jako spíš reálné možnosti jeho provedení.

Druhým možným pohledem na toto ustanovení vycházejím z Kelsenovy normativní teorie je, že čl. 1 odst. 1 Ústavy konstituuje Ústavu jako základ a nejvyšší normu právního řádu ČR. Pokud bychom došli k závěru, že ústavní pořádek je nadřazený evropskému právu, je zcela nepochybné, že ČR zůstává suverénní. Popřípadě je třeba zkoumat, zdali ústavní pořádek umožňuje orgánům ČR zpětvzetí pravomocí.

Ústava před vstupem do EU předně zakotvila nový závazek ČR, a to dodržování závazků plynoucích z mezinárodního práva. Povinnost dodržovat takovéto závazky má tak ústavněprávní rovinu a případným nedodržením nějakého mezinárodněprávního závazku či principu dochází k porušení nejen mezinárodního práva, ale rovněž ústavního pořádku ČR.

Jako jiná ustanovení Ústavy, která stanovují povinnosti ČR, nelze ani tento závazek vykládat absolutně, a to právě s ohledem na ostatní závazky, které jsou pro ČR v ústavním pořádku stanoveny, neboť z Ústavy neplyne, že by dodržování závazků z mezinárodního práva bylo jakkoliv nadřazeno nad jiná ustanovení.

Čl. 10 Ústavy poté zakotvuje přednost mezinárodněprávních smluv, k jejichž ratifikaci dal souhlas Parlament, v případě konfliktu jejího ustanovení se zákonem. Ačkoli to přímo z tohoto článku neplyne, lze předpokládat, že touto aplikační předností budou oplývat pouze ta ustanovení mezinárodní smlouvy, která jsou přímo vykonatelná. Z důvodové zprávy je patrné, že těmito dvěma ustanoveními je plněn první cíl euronovely, a to již výše zmíněná změna dualistického modelu na monistický. Zde je

třeba poznamenat, že tato změna není úplná a monistický model byl přijat pouze ve vztahu k zákonům a podzákonným právním předpisům, přičemž těmito vlastnostmi jsou nadány pouze mezinárodní smlouvy dle čl. 10 a 49 Ústavy. Čl. 10a, poté umožňuje sjednání takové mezinárodní smlouvy, neboť obsahuje pravomoc pro orgány ČR takovou smlouvu uzavřít. Tu bylo nutné před vstupem do EU do Ústavy vložit s ohledem na princip legality zakotvený v čl. 2 odst. 3 Ústavy a v čl. 2 odst. 2 Listiny. Tento článek má představovat rovněž dle vlády integrační ustanovení.⁴¹²

Čl. 10b Ústavy poté pouze upravuje vzájemné vztahy českých ústavních orgánů v rámci výkonu členských práv a povinností, a tedy nemá na samotnou inkorporaci evropského práva vliv.

Pokud bychom aplikovali ustanovení na Smlouvu o přistoupení, která je mezinárodní smlouvou dle čl. 49 Ústavy,⁴¹³ a tedy skrze ni na Smlouvu o ES, ve znění účinném v době přistoupení ČR do EU, je z Ústavy jednoznačné, že bez dalšího je tato smlouva s ohledem na znění čl. 10 Ústavy součástí českého právního řádu a její ustanovení mají v případě konfliktu se zákonem přednost. Dochází tak zcela nesporně k integraci primárního práva do českého právního řádu.

Z Ústavy však není patrné žádné ustanovení, které by řešilo vztah mezinárodní smlouvy a ústavního pořádku. Přijali bychom výklad Malenovského,⁴¹⁴ že smlouvy dle čl. 10a Ústavy s ohledem na přijímací proces 3/5 kvalifikovanou většinou v parlamentu se stávají součástí ústavního pořádku a ustanovení čl. 10 Ústavy o přednosti je nutno v jejich případě vykládat i jako přednost před ústavním zákonem, nelze než dojít k závěru, že jakýkoliv postup orgánů ČR, kterým by se pokoušely nabýt opětovně postoupených pravomocí, by byl v rozporu nejen s evropským právem, což není nijak překvapivé, ale i s vlastním ústavním pořádkem, neboť by narážel na čl. 10 SES a čl. 1 SEU-N. Tyto články totiž zakotvují zásadu loajality členského státu vůči ES a EU, přičemž samotné tehdejší primární právo neobsahovalo žádné ustanovení o vystoupení. Ačkoli dochází ke schválení ratifikace ústavní většinou, Parlament by následně ztratil

⁴¹² Sněmovní tisk 884/0. III. volební období; s. 13

⁴¹³ Konkrétně dle čl. 49 písm. c) Ústavy, neboť touto smlouvou vzniklo členství v mezinárodní organizaci. Samozřejmě vycházím z teze, že smlouvy dle čl. 10a jsou v takovém případě užší podskupinou smluv dle čl. 10 a čl. 49 Ústavy.

⁴¹⁴ viz Malenovský 2003, 2004, 2005, 2006.

možnost podstatnou část ústavního pořádku dále upravovat, přičemž ta část, kterou by již nemohl disponovat, by navíc měla aplikační přednost před zbylou částí. Ústava by tak byla nejvyšší právní norma v českém právním řádu ryze formálně, neboť při jakémkoliv pokusu o opětovné nabytí pravomocí by byla na základě čl. 10 Ústavy odsunuta stranou, neboť by byla pro rozpor s primárním právem neaplikovatelná.

V tomto ohledu tak není překvapivé, že Ústavní soud nepřistoupil v *cukerných kvótách III* k tomuto výkladu čl. 10 a 10a Ústavy, neboť by byl v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy.

Ztotožnit se však asi nelze ani s ideou Kühna a Kysely. Jak již bylo uvedeno výše, určitá obousměrnost čl.10a se přímo nabízí, neboť logicky dojde-li k přenesení pravomocí, tyto pravomoce vykonává ten, na koho byly přeneseny. Došlo-li tedy např. k přenesení části legislativní pravomoci, je nutné předpokládat i závaznost takovýchto aktů. V tomto ohledu je jejich výklad bezpochyby zcela přijatelný. Problematický je však závěr, že čl. 10 a čl. 10a Ústavy jsou nespojené,⁴¹⁵ čemuž především nesvědčí jazykový výklad, neboť nelze z Ústavy dovodit, že by smlouva dle čl. 10a Ústavy nebyla zároveň i smlouvou dle čl. 10, když obě tato ustanovení hovoří o mezinárodní smlouvě a obě tyto smlouvy jsou schvalovány Parlamentem, byť v případě čl. 10a je možné i schválení prostřednictvím referenda, pouze však na základě autorizace ústavním zákonem. Pokud by ústavodárce zamýšlel opravdu vyjádřit, že mezinárodní smlouva dle čl.10a Ústavy není mezinárodní smlouvou dle čl. 10 Ústavy, bezpochyby by tuto skutečnost vyjádřil jednoznačně. V tomto ohledu je třeba rovněž podotknout, že ačkoli se Ústavní soud v nálezu *cukerné kvóty III*, přiklonil k dvousměrnosti čl. 10a, vzhledem k absenci bližšího zdůvodnění, nelze automaticky dovozovat, že převzal i závěr o nespojistosti čl. 10 a 10a Ústavy.

Odmyslíme-li poté otázku jazykového výkladu, tento výklad působení evropského práva v zásadě koresponduje s teorií duálního federalismu, kdy by došlo k vyvedení některých pravomocí mimo český právní řád a ČR by tak zcela ztratila možnost do výkonu těchto pravomocí zasahovat. Ačkoli tento výklad není zcela neslučitelný s principem státní svrchovanosti, za situace, pokud by bylo možné nabyt

⁴¹⁵ „Čl. 10 Ústavy se podle našeho názoru vztahuje na „obyčejné“ mezinárodní smlouvy, naopak čl. 10a je ve vztahu k čl. 10 disjunktní.“ Viz Kühn a Kysela 2004, s. 23.

tyto pravomoci zpět,⁴¹⁶ je třeba podotknout, že právní realita evropského práva příliš koncepci duálního federalismu nnesvědčí, neboť ve většině případů přímo předpokládá, že daná pravomoc bude vykonávána jak členským státem tak ES.⁴¹⁷ Co se týče možného zpětného nabytí pravomocí jednostranným aktem ČR dle této teorie, lze ho v zásadě pokládat za možný, neboť principiálně české státní orgány nejsou při rozhodování o změnách ústavního pořádku vázány ničím jiným, než čl. 9 odst. 2 Ústavy, a tedy mohou případně prostřednictvím ústavního zákona opětovně nabýt postoupených pravomocí, neboť s ohledem na nespojitost s čl. 10 Ústavy nejsou příslušná ustanovení primárního práva o lojalitě členských států k EU součástí českého právního řádu, natož ústavního pořádku a nemají přednost před zákonem.

Odmítneme-li tedy tezi Malenovského, že mezinárodní smlouva dle čl. 10a má všeobecnou přednost před ústavním pořádkem, neboť by takový výklad byl v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy a zároveň i výklad o nespojitosti čl. 10 a 10a Ústavy, neboť neodpovídá jazykovému výkladu těchto ustanovení, je nutné diskutovaná ustanovení v Ústavě vyložit tak, že smlouva dle čl. 10a je smlouvou dle čl. 10 Ústavy a je součástí právního řádu ČR, ústavní pořádek si vůči takové smlouvě zachovává principiálně hierarchickou nadřazenost.⁴¹⁸ Na druhou stranu je nesporné, že mezinárodní smlouva dle čl. 10a Ústavy se do ústavního pořádku vlamuje, neboť přinejmenším zasahuje kompetenční ustanovení.⁴¹⁹ Lze tedy mít za to, že dojde-li k převedení některých pravomocí na mezinárodní organizaci, v případě ES se jedná především o pravomoci vydávat normativní akty v určitých konkrétních oblastech. V těchto případech mají ustanovení primárního práva skutečně přednost před příslušnými kompetenčními ustanoveními Ústavy. Čl. 10a tak zajišťuje příslušným ustanovením primárního práva postavení *lex specialis* vůči konkrétním kompetenčním ustanovením Ústavy. Část státní

⁴¹⁶ Pokud však ČR může nabýt jednostranně tyto pravomoci zpět, je do určité míry sporné, zdali lze dovozovat ztrátu možnosti do výkonu těchto pravomocí zasahovat, když případné zpětvzětí je bezpochyby rovněž také zásah do jejich výkonu.

⁴¹⁷ Jedná se především o situace, kdy jsou stanovovány pouze minimální standardy a dále v případě, že pravomoc ES je pouze komplementární k pravomoci členského státu.

⁴¹⁸ Tento závěr implicitně dovedl i Ústavní soud v nálezu *Lisabon I*, p. 85; blíže k tomuto nálezu viz kapitola 4.4.1.

⁴¹⁹ Srov. WINTR, Jan, 2009. První rozhodnutí Ústavního soudu o ústavnosti mezinárodní smlouvy. *Jurisprudence*. 18(1), 21–31. ISSN 18023843; opačný názor viz BŘÍZA, Petr, 2009. Jaké jsou dopady „Lisabonského nálezu“ (nejen) pro ústavní rovinnu vztahu českého a unijního práva? *Soudní rozhledy*. 15(6), 201–209. ISSN 12114405.

moci, kterou reprezentují konkrétní přenesené pravomoci, tak byla stále vykonávána na základě Ústavy a další část byla vykonávána prostřednictvím příslušných právních základů orgány ES. Podstatnou změnou poté je, že tyto pravomoci mohou být vykonávány pouze v souladu s nekompetenčními ustanoveními ústavního pořádku. Jelikož vnitrostátní právní akt nemůže zrušit platně uzavřenou mezinárodní smlouvu či jiný právní akt plynoucí z mezinárodního práva, je nutné v případě konfliktu mezinárodní smlouvy či závazku, který z ní plyne, dovozovat, že by norma českého ústavního pořádku měla aplikační přednost. Čl. 10 SES a čl. 1 SEU-N jsou sice součástí právního řádu, ale nikoli ústavního pořádku. Orgány ČR jsou tak oprávněny případně ústavním zákonem provést případné zpětvzetí pravomocí.

Je však třeba si uvědomit, že povinnost dodržovat mezinárodní závazky je ústavně zakotvená. Za normální situace tak nekompetenční ustanovení primárního práva představují bezpochyby, pokud stanovují povinnosti pro ČR, takový závazek, který tak má ústavní rovinu. Došlo-li by tedy k rozporu mezi závazkem plynoucím z mezinárodního práva a některým ustanovením ústavního pořádku, nedošlo by pouze ke konfliktu s mezinárodní smlouvou, ale rovněž ke konfliktu dvou norem ústavního pořádku. Případný rozpor je tak nutno řešit na základě principu proporcionality a záleží na posouzení v každém individuálním případě, přičemž je zřejmé, že povinnost stanovená v čl. 1 odst. 2 Ústavy má své limity přinejmenším v čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy.

Závaznost sekundárního práva pak lze dovodit tak, že příslušné právní základy primárního práva jsou součástí právního řádu i ústavního pořádku, přičemž je možné dovozovat možné přenesení pravomoci k vydávání legislativních právních aktů se silou ústavního zákona. Popřípadě je možné na sekundární právní akty nahlížet jako na mezinárodněprávní závazky, které jsou závazné dle čl. 1 odst. 2 Ústavy.

V případě první varianty tak záhy dojdeme k závěru totožnému, ke kterému došel Ústavní soud v *cukerných kvótách III*, že v tomto ohledu limitem pro evropské právo je pouze čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy. Ačkoli se může v případě takového výkladu jevit, že sekundárnímu právu je dáván v ústavním pořádku větší prostor než právu primárnímu, je to jen zdánlivý dojem, neboť sekundární právo v principu musí být s primárním právem v souladu, a tedy se musí pohybovat ve stejných limitech jako právo primární.

V případě, že bychom nahlíželi na sekundární právo jako na mezinárodní závazek závazný dle čl. 1 odst. 2 Ústavy, nabízí tento postup zdánlivě silnější postavení českého ústavního pořádku, neboť by sekundárnímu právu byl dán prostor v právním řádu ČR pouze v mezích čl. 1 odst. 2 Ústavy nikoli celý právní řád vyjma prostoru chráněného čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy. V praxi by to však asi nebyl zásadní rozdíl, neboť hranice čl. 9 odst. 2 Ústavy není nijak jasně vymezena a naopak čl. 1 odst. 2 je s ohledem na jeho zařazení v prvním ustanovení Ústavy nutno spíše vykládat velmi široce, nehledě na to, že je bezpochyby zájem ČR, aby své mezinárodní závazky neporušovala. Meze čl. 1 odst. 1 Ústavy jsou dány možností ČR ujmout se opět svých pravomocí.

Pro posouzení věci je třeba mít na paměti ještě čl. 292 SES, jenž stanovoval, že spory o výklad a provádění smluv musí být řešeny způsobem stanoveným touto smlouvou. Došlo-li by tedy ke konfliktu s konkrétním ustanovením ústavního pořádku s nějakou normou evropského práva, ať již primárního či sekundárního, či evropským aktem aplikace práva, měl by se Ústavní soud ve věci výkladu evropského práva obrátit s předběžnou otázkou na ESD, jelikož tento postup Smlouva o ES předpokládala. Tato povinnost však je pro Ústavní soud závazná opět pouze v rozsahu závaznosti čl. 1 odst. 2 Ústavy, byť si lze jen obtížně představit situaci, kdy by splněním této procesní povinnosti došlo k natolik zásadnímu narušení jiného ustanovení ústavního pořádku, že by se Ústavní soud mohl této povinnosti zprostit. Ačkoli by Ústavní soud byl podle čl. 237 písm. a) SES takovýmto výkladem vázán, tento závazek by se do ústavního pořádku promítal pouze opět skrze čl. 1 odst. 2 Ústavy, přičemž vázanost tímto ustanovením, jak již bylo zmíněno, není absolutní.

Takovýto výklad vede k zachování státní suverenity a zároveň umožňuje evropskému právu působit na území ČR v zásadě nerušeně. Za situace, kdy by závazek z něj plynoucí byl s ohledem na zachování státní suverenity neakceptovatelný, popřípadě by hrozilo možné porušení čl. 9 odst. 2 Ústavy, zůstal by ústavním orgánům prostor pro případný postup, kterým se z těchto závazků legálně (z pohledu Ústavy) vyvážou. Lze tak dovodit, že evropské právo působí v právním řádu ČR způsobem, který je skrze čl. 1 odst. 2 a čl. 10 a 10a Ústavy.

Ústava dále vymezuje hranice přenosu pravomocí v samotném čl. 10a Ústavy, byť velmi vágně. Z dikce „*některé pravomoci*“ lze však minimálně dovodit, že rovněž tento přenos má své, byť velmi neurčité hranice, především tedy nemohou být přeneseny pravomoci všechny. Nelze již však dovodit, zdali záleží ryze na počtu, či i na obsahu konkrétních pravomocí. Z obsahu dalších ustanovení ústavního pořádku se lze ztotožnit s Ústavním soudem, že minimální hranicí pro tento přenos je čl. 1 odst. 1 Ústavy, dle kterého je ČR svrchovaný stát a rovněž čl. 9 odst. 2 Ústavy. Jelikož ČR je právní stát, a tedy je v rámci jejího právního řádu plně aplikovatelný princip právní jistoty, bylo by možné dovozovat, že kromě nemožnosti přenést všechny pravomoci orgánů ČR a nemožnosti přenést některé konkrétní pravomoci, v jejichž důsledku by došlo k porušení čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy, by přenášené pravomoci měly být, pokud možno, jednoznačně vymezené.⁴²⁰

Jak již bylo popsáno v kapitole 3.2.2., pravomoci ES byly formálně stanoveny taxativně jednotlivými právními základy. Odhlédneme-li nyní od toho, že již některé tyto právní základy jsou stanoveny poněkud neurčitě a velice široce, dalo by se konstatovat, že takováto forma přenosu pravomocí, kdy lze ze smluv seznat kompletní výčet jednotlivých pravomocí, je ústavně konformní a přenos je tak dostatečně ohraničen. Je zároveň možné, byť nepříliš přehledně, seznat, které pravomoci má ES a které náleží členským státům.

Ačkoli z původních smluv nebyl zřejmý charakter jednotlivých pravomocí, tedy zdali jednotlivé pravomoci jsou sdílené či výlučné, tato otázka není z tohoto pohledu zas natolik podstatná, jelikož se v zásadě pouze jedná o to, zdali preempce plyne již z primárního práva či až z práva sekundárního.

Zásadní problém však do tohoto posouzení vnášel čl. 308 SES.⁴²¹ Jak je patrné z předchozích kapitol, na základě tohoto článku ES přijímalo právní akty, ke kterým mu smlouvy jiný právní základ nedávaly, přičemž extenzivnost používání tohoto ustanovení

⁴²⁰ Tuto náležitost dovozovala Wágnerová již ve svém dizentním stanovisku viz *Eurozatykač*, Odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové a Vlasty Formánkové. Ústavní soud pak tento požadavek formuloval ve svém nálezu *Lisabon I*, p. 135

⁴²¹ Problematický je rovněž i čl. 95 SES (nyní čl. 114 SFEU), na základě, kterého se dokonce hlasuje kvalifikovanou většinou. Tento článek je však přece jen určitější než čl. 308 SES. Ve vztahu k tomuto právnímu základu i ESD vymezil přísněji jeho hranice viz rozsudek ESD C-376/98, *Německo v Evropský parlament a Rada*, ze dne 5. 10. 2000. I na jeho základě však docházelo ke značné expanzi pravomocí Evropského společenství. Blíže k oběma článkům viz kapitola 3.2.2.

dosáhla často intenzity novelizace Smluv. Ačkoli užití tohoto článku bylo limitováno užitím v rámci politiky společného trhu a stanovenými cíli ES, byly tyto hranice natolik neurčité, že nelze ani přibližně zjistit, co vše mohlo být tímto článkem upraveno. Samotný text tohoto ustanovení tak lze přinejlepším hodnotit jako zcela na samé hranici ústavnosti. Následný výklad tohoto ustanovení plynoucí z praxe institucí ES v jeho užívání tohoto článku, ho pak posouval spíše za tuto hranici.

Přihlédneme-li však k tomu, že k aplikaci klausule flexibility bylo nutné jednomyslného souhlasu všech členů Rady, tedy při jeho užití absentoval institucionální nadstátní prvek, lze je nahlížet na případné postoupení pravomoci lehce shovívavěji, byť je třeba si uvědomit, že na rozdíl od novelizace smluv nebyla vyžadována formální ratifikace, a tedy i souhlas Parlamentu, a pro změnu smluv dle čl. 10a Ústavy je dokonce nutný souhlas 3/5většiny, přičemž na základě tohoto článku stále může dojít k přijetí nařízení, které je bezprostředně aplikovatelné v ČR.

Prostřednictvím tohoto článku tak byla výrazně posílena vláda na úkor Parlamentu, neboť Parlament sice dal souhlas s postoupením části svých pravomocí, ale prostřednictvím čl. 308 SES mohlo dojít k přijetí legislativního aktu upravujícího téměř jakýkoliv předmět. S ohledem na ústavně zakotvenou povinnost vlády informovat Parlament ohledně závazků plynoucí z členství EU, které se následně promítlo do novelizace zákona č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (dále jen „jednacím řád PS“), zákonem č. 282/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, kterým došlo k vložení nové části, o třech paragrafech, který stanovoval poměrně významné kontrolní pravomoci Poslanecké sněmovny vůči vládě. Především vzhledem k ust. § 109b odst. 3 jednacím řádu PS, dle kterého dokud nebyl návrh aktu EU či ES projednán s Výborem Poslanecké sněmovny pro evropské záležitosti, nebyla vláda oprávněna k návrhu právního aktu zaujmout konečné stanovisko, pokud se nejednalo o akt značné naléhavosti, riziko zneužití klausule flexibility či popřípadě čl. 95 SES nebylo zas tak velké.⁴²²

⁴²² Obdobně byl novelizován i zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu (dále jen „jednacím řád Senátu“), a to zákonem č. 172/2004 Sb. kterým se mění zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu (...), jímž byla do jednacím řádu Senátu vložena část dvanáctá. Významné v tomto ohledu bylo především ust. § 119d odst. 2 jednacím řádu Senátu, dle kterého zahájení projednávání návrhu legislativního aktu v pověřeném výboru je překážkou účasti člena

Ač výše uvedený výklad odstraňuje klíčové problematické body působení evropského práva v českém právním řádu, nelze opomenout, že se jedná o výklad „z pohledu“ českého právního řádu a že tento výklad je v jednoznačném rozporu s dlouhodobou doktrínou ESD, prezentovanou ve známém rozsudku C-6/64, *Flaminio Costa v E.N.E.L.*, potvrzenou v rozsudku C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, i ve vztahu k ústavám členských států, dle které bez ohledu na jakékoliv právní předpisy členského státu má vždy komunitární právo absolutní přednost před právem členského státu. Výklad Ústavního soudu přijatý v cukerných kvótách doktrínu ESD v zásadě akceptoval, když Ústavní soud pouze vymezil čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy jako limit přenosu pravomocí, kdy by v případě porušení těchto článků ze strany EU došlo k opětovnému nabytí těchto pravomocí ČR, tedy si ponechal určité minimální právo na odpor, které se svou formulací spíše jevílo ve svém důsledku (opětovném převzetí pravomocí), jako právo na jednostranné vystoupení z EU, které v tehdejších smlouvách nebylo zakotveno. Z pohledu ESD i tato výhrada byla v rozporu s absolutní předností komunitárního práva. Po celé předlisabonské období členství ČR v EU zůstal hypotetický konflikt těchto dvou právních řádů pouze v latentní podobě. V tomto ohledu je naplňována jedna ze základních premis federace formulována Schmittem, dle níž je základním znakem federace konflikt mezi centrem a členy o státní suverenitu, přičemž spor o otázku přednosti evropského práva je jen právním vyjádřením konfliktu mezi členskými státy a ES o suverenitu.⁴²³

Odhlédneme-li od teoretických otázek, je patrné, že vstupem do EU začaly na území ČR působit normy komunitárního práva a tyto předpisy byly nikoli pouze formálně, ale i fakticky akceptovány, přičemž tento právní řád zcela nepochybně vykazoval rysy federálního uspořádání.⁴²⁴

Na vztah ČR a EU bylo možné nahlížet i odlišnou perspektivou než analyzováním, který právní řád je tomu druhému nadřazený, a to zkoumáním, jaké bylo

vlády na rozhodování orgánu EU o tomto návrhu. To neplatí, uplynula-li od doručení návrhu Senátu marně lhůta 35 dnů.

⁴²³ Viz blíže kapitola 2.3.

⁴²⁴ Frenkel 2007, p. 400.

reálné rozložení pravomocí, které nám i může napovědět, zdali by ČR byla schopna případné zpětvzetí pravomocí i mocensky realizovat. Je nad rámec tohoto textu pokoušet se o výčet pravomocí, které jsou vykonávány na evropské úrovni a které naopak pouze ČR. Je zcela nesporné, jak již bylo vícekrát zmíněno, že přesun pravomocí v oblasti legislativních pravomocí byl značného rozsahu a nadto, EU disponovala právními nástroji, jak tyto pravomoci dále expandovat (čl. 95 a 308 SES). Přesto však rozsah dělby pravomocí svědčí o zachování státní suverenity.

Pro tento závěr jsou podstatné především dvě skutečnosti. ČR zůstaly klíčové pravomoci v oblasti moci výkonné, přičemž narozdíl od EU disponuje reálnými prostředky k jejich naplňování (klíčovými v tomto ohledu jsou především policie a armáda). EU je tak zcela závislá na ochotě ČR plnit své povinnosti při vynucování svého právního řádu na území ČR.⁴²⁵ ES bylo od počátku založeno na základním principu, že provádění evropského práva patří do pravomocí členských států, a výkonné pravomoci ES byly tak pouze výjimkou z tohoto pravidla.⁴²⁶ I za situace, kdy orgány ČR aplikovaly evropské právo, byly procesně autonomní,⁴²⁷ a správní orgány ES (zejména tedy Komise) a ČR netvoří jednotnou integrovanou strukturu. ES nebylo oprávněno do správních řízení, na základě kterých jsou vydávány akty aplikace práva, přímo zasahovat, rušit je či dokonce vydávat závazné řídicí pokyny vůči jednotlivým státním orgánům ČR, tedy že případné pokyny nebyly adresovány přímo správním orgánům, ale pouze státu jako celku.⁴²⁸

⁴²⁵ V tomto ohledu lze poukázat například na kauzu dovozu ovčímho masa do Francie ze Spojeného království viz příkaz ESD ve spojené věci C-24/80 a C-97/80, *Komise v Francie*, ze dne 28. 3. 1980; (Zbiral 2013, s. 84)

⁴²⁶ K tomuto tématu rovněž viz kapitola 2.4,

⁴²⁷ Tato skutečnost je dále podpořena tím, že i v případě provádění evropského práva státní orgány ve většině vystupují jménem ČR a nikoli jménem EU, byť existují výjimky, kdy lze mít za to, že vydaný právní akt je aktem unijním. Jedná se o výjimky z obecného principu, v rámci kterého je evropské právo vykonáváno jménem členského státu; v podrobnostech (viz Schütze 2010, s. 1408–1410)

⁴²⁸ Jako výjimka by se v tomto ohledu mohlo jevit nařiklad postavení Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „ČTU“) a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (Dále jen „UOHS“). V případě ČTU směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2002/21 čl. 7 ods. 4 ukládá ČTU povinnost na základě rozhodnutí Komise vzít zpět opatření přijaté na základě čl. 7 odst. 3, kterým pro určité regulace telekomunikačního trhu. Nařízení Rady (ES) č. 1/2003 (nařízení 1/2003 a směrnice 2002/21/ES) zas stanovuje v čl. 22 odst. 2, že „*Na žádost Komise provedou orgány pro hospodářskou soutěž členských států kontroly, které Komise považuje za nezbytné podle čl. 20 odst. 1, nebo které nařídila rozhodnutím podle čl. 20 odst. 4.*“ Jedná se o trend, který bezpochyby může spět k významnému posunu v uspořádání exekutivních pravomocí mezi členskými státy a Evropskou unií. Na druhou stranu stále platí, že pro případné vynucení musí Komise žalovat členský stát, přičemž ESD v minulosti několikrát vyjádřil ve své judikatuře zásadu, že Komise může pouze ve vztahu k úřadu členského státu pouze vyjádřit své nezávazné stanovisko viz rozsudek ESD, C-133/79, *Sucrimex SA and Westzucker GmbH v Komise*, ze dne 27. 3. 1980, p. 16; rozsudek ESD, C-74/69, *Hauptzollamt Bremen-Freihafen v Waren-Import-Gesellschaft Krohn & Co.*, ze 18. 6. 1970 p. 9; viz

V případě, že by tomu bylo naopak, jednalo by se bezpochyby o další argument, že ČR skutečně pozbyla státní svrchovanosti. Dispozice těmito exekutivními pravomocemi byla dále podpořena i tím, že v oblasti veřejného pořádku (policejní pravomoci) byly výrazně omezeny i legislativní pravomoci ES, přičemž v případě pravomocí EU v rámci třetího pilíře, tyto byly vykonávány takovým způsobem, že nebylo možné mít za to, že došlo k postoupení pravomocí ve smyslu čl. 10a Ústavy. V tomto ohledu je třeba podotknout, že dlouhodobě přijímaný závěr, že pravomoci ve věci vnitřní bezpečnosti byly výhradní pravomocí členských států, začal v důsledku judikatury ESD po roce 2005 erodovat.⁴²⁹

Posuzování těchto aspektů státní suverenity se však již dostává na hranici, kdy není zkoumána formální suverenity ČR, ale její reálná moc.⁴³⁰

Tento závěr plyne i ze skutečnosti, že primární právo dlouho neposkytovalo vůči členskému státu, který neplnil své povinnosti plynoucí ze členství jiné donucovací prostředky než peněžitou sankci (čl. 228 odst. 2 SES). Jakékoliv užití síly vůči odbojnému členskému státu, například prostřednictvím jiných členských států by tak bylo v rozporu s právem EU. Amsterodamská smlouva sice doplnila do Smlouvy o EU v čl. 7 možnost sankčního pozastavení práv členského státu plynoucích ze smluv včetně hlasovacího práva v Radě v případě, že členský stát závažně a dlouhodobě porušoval zásady, na kterých je EU založena (čl. 6 SES), ale i tento druh sankce představoval pouze nepřímé donucení. Nadto je třeba podotknout, že pro spuštění této sankce bylo třeba jednomyslného souhlasu Rady se souhlasem Evropského parlamentu, přičemž lze předpokládat, že dosažení konsenzu v takto citlivé otázce by nebylo úplně snadné.⁴³¹

Druhou skutečností je, že ačkoli EU měla vlastní nezávislý soudní orgán, což ostatně byla jedna z hlavních příčin expanze pravomocí ES, ESD není součástí standardní soudní hierarchie ČR. Způsob zasahování do vnitrostátních řízení prostřednictvím předběžné otázky je velmi specifický, a přestože smlouvy ukládají

také SCHÜTZE, Robert, 2015. *European Union law*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press. ISBN 978-1-107-07120-9, s. 336 a nasl.

⁴²⁹ Viz rozsudek ESD, C-176/03, *Komise v Rada*, ze dne 13. 9. 2005. K tomuto rozsudku ESD rovněž viz kapitola 3.2.10.

⁴³⁰ Též někdy označována jako suverenity faktická

⁴³¹ Možnosti jak donutit jiný členský stát k nějakému jednání samozřejmě existují ve světě faktické. Především jsou to hrozby např. odebráním evropským dotací; např. viz ANON., nedatováno. *Rakousko chce kvůli uprchlíkům odebrat Středo a Východoevropanům dotace z EU | 17. 12. 2015 | Britské listy* [online] [vid. 2017-04-03]. Dostupné z: <http://pda.blisty.cz/art/80312.html>

vnitrostátnímu soudu právní názor ESD respektovat, konečné rozhodnutí je vždy na vnitrostátním soudu. Ačkoli tedy mohou být panovat značné pochyby, zda EU nedisponuje legislativní kompetenční kompetencí. Soudy ČR, především pak Ústavní soud mají ve věci vždy poslední slovo, neboť ESD nemá legální prostředky, jak dosáhnout zrušení rozsudku českého soudu.⁴³²

Lze tak uzavřít, že vstupem do EU se ČR stala členem společenství států, které lze klasifikovat jako konfederaci⁴³³ a jež disponovalo natolik rozsáhlými pravomocemi v oblasti legislativy, že bylo možné hovořit, že do určité míry disponuje omezenou legislativní kompetenční kompetencí. Hlavní omezení této pravomoci nespočívalo ani tak v podmínkách pro aplikaci problematického čl. 308 SES, ale v tom, že vyžadovalo jednomyslný souhlas Rady, a tedy nemohlo dojít k přijetí závazku proti vůli ČR. Z přijatého závazku v podobě právního aktu se však již nebylo možno jednostranně v rámci evropského práva vyvázat. V oblasti moci výkonné a soudní byl dopad vstupu do EU výrazně menší. Na druhou stranu ČR získala pravomoc spolurozhodovat na tvorbě aktů EU při hlasování v Radě, přičemž její hlasovací váha byla s ohledem na její velikost velmi vysoká. Rovněž vyslala své zástupce do Evropského parlamentu.

Formální absence možnosti vystoupení z EU v primárním právu s proklamovanou doktrínou ESD o přednosti a autonomii komunitárního práva však vytvářela faktor, který bezpochyby představoval zpochybnění státní svrchovanosti, byť z rozdělení pravomocí mezi EU a členské státy, bylo možné usuzovat, že ČR i po vstupu do EU nepozbyla státní svrchovanosti, neboť klíčové pravomoci, především kontrola nad ozbrojenými složkami, byla stále v její dispozici, a tedy i možnost chránit zájmy ČR a hodnoty, které zastává.

4.3. Ratifikace Lisabonské smlouvy v České republice

Lisabonská smlouva byla první novelizační smlouvou, která vstoupila v účinnost v době členství ČR v EU. Na rozdíl od přístupové smlouvy nebyl ratifikační proces

⁴³² Zákon o Ústavním soudu v ust. § 117-119b Zákona o ústavním soudu, připouští obnovu řízení v případě vydání rozsudku mezinárodním soudem, kterým je dle svých závazků ČR vázána (tedy i ESD). Ústavní soud je povinen zrušit své rozhodnutí v případě, pokud se jedná o řízení, které se týkalo lidských práv nebo základní svobod. I v případě takto omezeného předmětu vška ústavní soud pouze vychází z rozhodnutí mezinárodního soudu a není jím výslovně vázán (ust. § 119b odst. 3 zákona o Ústavním soudu).

⁴³³ Viz kapitola 3. 4.

zdaleka tak hladký, v důsledku čehož byla ČR posledním státem, který Lisabonskou smlouvu ratifikoval.

Ke sjednání a podpisu Lisabonské smlouvy byla prezidentem republiky pověřena vláda. Po jejím podpisu dne 13. 12. 2007, byla Lisabonská smlouva dne 29. 1. 2008 jako vládní návrh postoupena parlamentu.⁴³⁴ Poslanecká sněmovna v prvním čtení přikázala Lisabonskou smlouvu dne 1. 4. 2008 k projednání výborům.⁴³⁵ Po projednání ve výborech, které trvalo poměrně dlouho, jelikož většina výborů své projednávání přerušila, Poslanecká sněmovna v druhém čtení dne 18. 2. 2009 dala souhlas s ratifikací.⁴³⁶ Pro vyslovení souhlasu s ratifikací se vyslovilo 125 poslanců z celkového počtu 197 přítomných. Proti bylo 61 poslanců.⁴³⁷

V Senátu po projednání ve výborech byl návrh na vyslovení souhlasu s ratifikací projednáván dne 24. 4. 2008, přičemž přijal usnesení, kterým podal návrh Ústavnímu soudu na posouzení souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem a požádal o přednostní projednání.⁴³⁸ Pro podání návrhu Ústavnímu soudu se ze 70 přítomných senátorů vyslovilo 54, proti bylo 6 a 10 se zdrželo.⁴³⁹

Po rozhodnutí Ústavního soudu, ke kterému došlo dne 26. 11. 2008, a jímž nebyl shledán rozpor přezkoumávaných ustanovení Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem, byl dne 10. 12. 2008 vládní návrh opětovně projednán a opětovně postoupen do výborů k projednání. K projednání souhlasu s ratifikací se poté Senát vrátil dne 6. 5. 2009, kdy vyslovil souhlas s ratifikací.⁴⁴⁰ Ze 79 přítomných senátorů se pro ratifikaci vyslovilo 54 senátorů, proti jich bylo 20 a 5 se zdrželo.⁴⁴¹

Prezidentovi republiky byl návrh postoupen dne 20. 2. 2009. Jelikož ještě před rozhodnutím Ústavního soudu prohlásil, že dokud Irsko nezmění své stanovisko Lisabonské smlouvě, k ratifikaci nepřistoupí, nebylo úplným překvapením, že

⁴³⁴ Sněmovní tisk č. 407, V. volební období; senátní tisk č. 181, VI. funkčním období

⁴³⁵ Usnesení poslanecké sněmovny č. 727, ze dne 1. 4. 2008.

⁴³⁶ Usnesení Poslanecké sněmovny č. 1072, ze dne 18. 2. 2009.

⁴³⁷ Největší množství odpůrců Lisabonské smlouvy bylo paradoxně z Občanské demokratické strany, tehdy nejsilnější vládní strany. Hlas proti vyslovení souhlasu s ratifikací dalo více poslanců této strany než pro (pro hlasovalo 33 poslanců ODS, proti 39 a 9 se zdrželo). 46. schůze PS, 11. hlasování, 18. února 2009, 09:47

⁴³⁸ Usnesení senátu č. 379 ze dne 24. 4. 2008.

⁴³⁹ 3. schůze Senátu, 25. hlasování, 24. 4. 2008

⁴⁴⁰ Usnesení Senátu č. 154 ze dne 6. 5. 2008

⁴⁴¹ 6. schůze Senátu, 7. hlasování, 6. 5. 2009

s ratifikací vyčkával.⁴⁴² Ostatně v tomto ohledu nebyl jediný, když podobný postoj zaujal rovněž prezident Polska Lech Kaczyński. Výklad pravomoci prezidenta ratifikovat smlouvy dle čl. 49 Ústavy se tak v souvislosti s Lisabonskou smlouvou rovněž stal předmětem řady odborných úvah.⁴⁴³ K této otázce se v rámci přezkumu souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem vyjádřil i Ústavní soud.⁴⁴⁴

Dne 29. 9. 2009 byl předložen druhý návrh na přezkum Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem podaný skupinou 17 senátorů, přičemž tento návrh následně několikrát doplnili.

Ještě před rozhodnutím Ústavního soudu o novém návrhu do procesu ratifikace vstoupil prezident republiky Václav Klaus svým překvapivým požadavkem, aby byla vyjednána obdobná výjimka, jakou má vyjednáno Polsko a Spojené království.⁴⁴⁵ Vláda tento požadavek akceptovala, přičemž se rozhodla usilovat o obdobné záruky, které se dostaly Irsku po neúspěšném referendu.⁴⁴⁶ Na zasedání Evropské rady ve dnech 29. 10. – 30. 10. 2009 bylo dojednáno, že až bude dojednávána další přístupová smlouva, bude ke Smlouvě o EU a smlouvě o fungování Evropské unie připojen protokol, na základě kterého bude protokol č. 30 aplikován rovněž i na ČR.⁴⁴⁷

Po ratifikaci Lisabonské smlouvy však zájem na ratifikaci tohoto protokolu poklesl a nedošlo tak k jeho ratifikaci spolu s přístupovou smlouvou Chorvatska.

⁴⁴² Václav Klaus, rozhovor pro Radio Česko dne 24. 11. 2008

⁴⁴³ Zásadní stanovisko v tomto ohledu vyslovil například Malenovský, který zastával názor, že prezident nemá žádný prostor pro úvahu, zdali mezinárodní smlouvu ratifikuje. Je povinen tak učinit, případně je oprávněn podat žádost k Ústavnímu soudu na posouzení jejího souladu s ústavním pořádkem či ratifikaci odložit na žádost vlády; viz MALENOVSKÝ, Jiří, 2009. Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR. *Právní rozhledy*. 17(4), s. 115-124. K závěru, že prezident je povinen mezinárodní smlouvu ratifikovat se klonil i Kühn viz KÜHN, Zdeněk, nedatováno. Může prezident odmítnout ratifikaci mezinárodní smlouvy II? *JINÉ PŘÁVO* [online]. [vid. 2017-03-09]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2009/01/me-prezident-odmtnout-ratifikaci.html>

Naopak názor, že prezident nemusí mezinárodní smlouvu ratifikovat zastával Koudelka viz KOUDELKA, Zdeněk, 2009. Prezident a mezinárodní smlouvy. *Právník*. 148(9), 929–939.

⁴⁴⁴ Viz kapitola 4.4.2.

⁴⁴⁵ KLAUS, Václav, 2009. Prohlášení prezidenta republiky ze dne 9. října 2009 k ratifikaci Lisabonské smlouvy | Václav Klaus [online] [vid. 2017-03-10]. Dostupné z: <http://www.klaus.cz/clanky/1307>

⁴⁴⁶ KUBITA, Jan, 2009. Vláda má plán, jak vyřešit problém Klaus. Chce jít irskou cestou. *Hospodářské noviny* [online] [vid. 2017-03-10]. Dostupné z: <http://domaci.ihned.cz/c1-38618770-vlada-ma-plan-jak-vyresit-problem-klaus-chce-jit-irskou-cestou>

⁴⁴⁷ K protokolu č. 30 podrobně viz kapitola 3.2.9.

Současná vláda premiéra Bohuslava Sobotky nakonec rozhodla, že již nebude vyjímku dále sjednávat.⁴⁴⁸

Dne 3. 11. 2009 Ústavní soud rozhodl i o druhém návrhu, když neshledal Lisabonskou smlouvu jako celek i v konkrétních článcích, které byly návrhem napadány v rozporu s ústavním pořádkem ČR. Téhož dne byla Lisabonská smlouva ratifikována prezidentem republiky.

⁴⁴⁸ LIDOVKY.CZ a ČTK, 2014. Sobotka: Česko ustoupí od Klausovy výjimky z lisabonské smlouvy | Domov. *Lidovky.cz* [online] [vid. 2017-03-10]. Dostupné z: http://www.lidovky.cz/cesko-stahne-zadost-o-vyjimku-z-listiny-zakladnich-prav-eu-pa8-/zpravy-domov.aspx?c=A140219_145943_in-doprava_pef

4.4. Rozhodnutí Ústavního soudu ve věci Lisabonské smlouvy

Jak již bylo předestřeno v předchozí kapitole, základní otázkou dopadů Lisabonské smlouvy na ústavní pořádek bylo, zda ČR zůstala po jejím přijetí suverénním státem. Od tohoto faktu se následně poté odvíjí posuzování veškerých dalších ústavněprávních dopadů Lisabonské smlouvy, a především v tomto ohledu budou v této kapitole posuzovány jednotlivé změny, které byly předestřeny v kapitole 4. Jelikož však prvním ústavněprávním důsledkem ještě dokonce před vstupem Lisabonské smlouvy v účinnost bylo dotvoření procesního řízení ve věci přezkumu mezinárodních smluv Ústavním soudem, které pravděpodobně bude mít přesah i do budoucna, věnuje se první podkapitola právě těmto procedurálním otázkám.

Ratifikační proces Lisabonské smlouvy uvedl Ústavní soud do centra dění nejen v ČR, ale nakonec i v celé EU. Ústavní soud se musel poprvé vypořádat s aplikací nového institutu předběžného přezkumu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem. V rámci těchto řízení Ústavní soud pozměnil svůj výklad působení práva EU v rámci českého právního řádu a rovněž se vyjádřil ke konkrétním problematickým ustanovením primárního práva.

4.4.1. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS. 19/08, *Lisabon I*, ze dne 26. 11. 2008

První senátní návrh k přezkumu Lisabonské smlouvy byl odůvodněn velice stručně, což pravděpodobně bylo důsledkem určité nevyjasněnosti ohledně fungování tohoto nového řízení.⁴⁴⁹ Mimo požadavku na přezkum Lisabonské smlouvy Senát vyjádřil konkrétní pochybnosti o čl. 2 odst. 1, 4 odst. 2, čl. 352 odst. 1, čl. 83 a čl. 216 SFEU, a čl. 2, 7 a 48 odst. 6 a 7 SEU a Listině základních práv Evropské unie. Jelikož se jednalo o první takový návrh, musel se Ústavní soud vypořádat nejenom s věcnými aspekty přezkumu Lisabonské smlouvy, ale i s aspekty procesními.

⁴⁴⁹ K variantám formulace návrhu, o kterých uvažovala teorie před řízením u přezkumu Lisabonské smlouvy viz Wintr 2009b.

První otázkou, kterou se Ústavní soud v tomto ohledu zabýval, bylo, do jaké míry je vázán podaným návrhem, a zdali má přezkoumávat Lisabonskou smlouvu jako celek či přezkoumávat pouze ta ustanovení, která Senát výslovně zmínil ve svém návrhu. Prezident i vláda dovozovali, že by se mělo jednat o řízení nesporné, Ústavní soud by neměl být vázán obsahem návrhu a měl by se vyslovit ve vztahu k Lisabonské smlouvě jako celku.⁴⁵⁰ Senát se k této otázce v řízení přímo nevyjádřil, byť s ohledem na charakter žádosti o přezkum lze dovozovat, že toto řízení rovněž nepokládal za kontradiktorní. Ústavní soud se odmítl zabývat úvahami, zdali se jedná o řízení sporné či nesporné, neboť se dle jeho názoru jedná o zvláštní druh řízení⁴⁵¹ a rozhodl se Lisabonskou smlouvu přezkoumat pouze v rozsahu těch ustanovení, která byla návrhovatelem řádně odůvodněna. Jelikož samotný požadavek na přezkum Lisabonské smlouvy jako celku odůvodněn Senátem nebyl, Ústavní soud k němu nepřihlížel. K tomuto postupu se přiklonil s ohledem na analogii s řízením o přezkumu zákonů, kdy návrhovatele tíží břemeno tvrzení.

S ohledem na tento závěr Ústavní soud shledal, že je vázán obsahem návrhu a nemůže jej překročit. Ústavní soud tento svůj závěr dále podpořil tvrzením, že u rozsáhlých normativních textů brání kompletnímu přezkumu argument „noetický“,⁴⁵² a rovněž že není „výkladovým místem“, ale soudem.⁴⁵³ Důsledek přijatého výkladu rovněž byl, že ostatní zákonem legitimovaní možní podatelé návrhu na přezkum mezinárodní smlouvy, mohli v částech, které doposud nebyly Ústavním soudem rozhodnuté, podat další návrh na přezkum.

Tento procesní postup Ústavního soudu lze považovat za velice problematický. Především zákon o Ústavním soudu ukládá povinnost v ust. § 71e odst. 1 rozhodnout o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem jako celkem. Ústavní soud si byl této skutečnosti vědom a v této souvislosti uvedl, že díky tohoto ustanovení není „nepřekonatelná, ale je nutno ji v takto vyloženém smyslu interpretovat.“⁴⁵⁴ Takový

⁴⁵⁰ Viz *Lisabon I*, p. 16, 34

⁴⁵¹ *Lisabon I*, p. 73

⁴⁵² „Je možné dodat, že pokusu o úplnost ústavního přezkumu, nota bene s důsledky překážky rei iudicatae, a to zejména u rozsáhlých normativních textů, brání argument noetický (noeticky nesplnitelné).“ *Lisabon I*, p. 75.

⁴⁵³ Viz *Lisabon I*, p. 75

⁴⁵⁴ *Lisabon I*, p. 74

výklad, který zcela zjevně mění jazykový význam tohoto ustanovení,⁴⁵⁵ by však byl možný snad pouze v případě, kdy by skutečně nebylo možné provést úplný přezkum mezinárodní smlouvy, což i přes rozsah Lisabonské smlouvy se nejeví jako argument pravdivý, když takovýto přezkum by dozajista byl velmi náročný, ale nikoliv nemožný.⁴⁵⁶

Ačkoli podpůrná argumentace, která se opírala o posloupnost aktivně legitimovaných možných podatelů a vynětí vlády z tohoto okruhu, závěru Ústavního soudu poskytovala jistou relevanci.⁴⁵⁷ Další argumenty, o které se Ústavní soud opíral, nejsou v tomto ohledu zrovna přesvědčivé. Především hlavní argument důkazním břemenem podatele vůbec nezohledňuje specifčnost řízení o přezkumu mezinárodní smlouvy, ačkoli Ústavní soud na specifčnost tohoto procesu přímo upozorňoval. Navrhovatel je tlačěn do pozice odpůrce mezinárodní smlouvy, ačkoli jeho záměrem může být pouze rozptýlit právní nejasnosti, což se ostatně jeví, že byl i případ návrhu Senátu. V případě některé z parlamentních komor je tato možnost obzvlášť pravděpodobná, neboť pokud by byla o rozpornosti předmětné smlouvy s ústavním pořádkem přesvědčena, má možnost zvolit mnohem jednodušší cestu neposkytnutím souhlasu s ratifikací.⁴⁵⁸

K podpůrnému tvrzení Ústavního soudu, že je koncipován jako soud a nikoliv jako „výkladové místo“ je třeba uvést, že náplň činnosti Ústavního soudu v českém právním prostředí plyne z Ústavy a ze zákona o Ústavním soudu. Tím, kdo tedy o úlohách Ústavního soudu rozhoduje, je Parlament. Ve své podstatě tak Ústavní soud je

⁴⁵⁵ Jak dokládají následná vyjádření některých soudců, Ústavní soud si byl vědom, že jeho postup jde nad rámec jazykového výkladu příslušných ustanovení zákona o Ústavním soudu; viz RYCHETSKÝ, Pavel, 2009. Teze k přezkumu Lisabonské smlouvy. In: A. GERLOCH a Jan WINTR, ed. *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek v ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. 14; GÜTTLER, Vojen, 2009. K otázkám souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem ČR se zaměřením na proceduru, uvažované varianty a zvolené základní východisko obsahového přezkumu smlouvy. In: A. GERLOCH a Jan WINTR, ed. *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek v ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. 19.

⁴⁵⁶ Otázka pak samozřejmě je, zdali nemožnost případného přezkumu mezinárodní smlouvy, u které nelze s ohledem na její složitost provést přezkum souladu s ústavním pořádkem, nezakládá případnou její protiústavnost.

⁴⁵⁷ Malenovský i tento příráměr rozporoval s tím, že posloupnost navrhovatelů lze rovněž chápat pouze jako pojistku pro případnou parlamentní opozici(2009b).

⁴⁵⁸ Kriticky se k přijatému postupu Ústavního soudu vyjádřil např. Malenovský, který ho jednak shledal v rozporu s jazykovým výkladem ust. § 71e odst. 1 zákona o Ústavním soudu, ale i s čl. 87 odst. 2 Ústavy a dále rozporoval analogii s přezkumem právních předpisů, neboť u nich je presumován úmysl autora právního předpisu jednat v souladu s ústavním pořádkem, a proto musí být tvrzení o případné protiústavnosti náležitě odůvodněno, zatímco v případě mezinárodní smlouvy platí pravidlo, že žádný stát se nemůže dovolávat v případě nesplnění závazku svých právních předpisů(2009b). Naopak souhlasný názor s tímto postupem vyjádřil Kühn; viz KÜHN, Zdeněk, 2008. Nález ve věci Lisabonské smlouvy I. – obecné otázky. *JINÉ PRÁVO* [online]. [vid. 2017-01-06]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2008/12/nlez-ve-vci-lisabonsk-smlouvy-i-obecn.html>.

jen dalším českým státním orgánem, který je povinen jednat na základě Ústavou a zákonem svěřených pravomocí. Je tak zcela bez významu, že se necítil být jakýmsi výkladovým místem, či že nová pravomoc nezapadala do jeho představy o sobě samém. Znění ust. § 71e odst. 1 zákona o ústavním soudu je jednoznačné a Ústavní soud měl jednat, pokud to bylo reálně možné podle něj. I pokud bychom přijali tento závěr o jakési koncepci Ústavního soudu plynoucí z Ústavy a ze zákona o Ústavním soudu, je třeba mít na paměti, že, řízení o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem bylo zcela nové, tedy bylo na místě alespoň uvažovat, že tato koncepce mohla doznat změn nikoli se na ni bez dalšího odvolávat.⁴⁵⁹

Ústavním soudem zvolený procesní postup, ať již bylo jeho smyslem cokoliv, bezpochyby zkomplikoval celý ratifikační proces.

Druhou otázkou, kterou Ústavní soud musel zodpovědět a která již mohla mít velmi zásadní dopady na samotné otázky přezkumu ústavnosti, bylo, co vlastně bude v předmětném řízení přezkoumávat. Tento problém vyvstal, jelikož Lisabonská smlouva byla atypickou mezinárodní smlouvou v tom, že novelizovala text jiných mezinárodních smluv. Po formální stránce se tak ratifikační proces týkal pouze Lisabonské smlouvy a nikoli smluv, které již byly ratifikovány. Při bližším pohledu na Lisabonskou smlouvu je však zcela zřejmé, že její jádro, tedy konkrétní změnová ustanovení jsou bez spojení s měněnými ustanoveními původních Smluv zcela nesrozumitelná a je tak nutno posuzovat konsolidovaný text. V rámci tohoto konsolidovaného textu však řada ustanovení zůstala nezměněna a vyvstala otázka, zda tato ustanovení rovněž přezkoumávat.

Ústavní soud nakonec přistoupil k závěru, že ačkoli se jeví, že ustanovení, která jsou předmětem přezkumu, jsou normativně nová, nebude se touto otázkou zabývat, neboť nelze nová a stará ustanovení od sebe jednoznačně rozlišit, a s ohledem na principy „*předvídatelnosti, srozumitelnosti a určitosti práva*“, podrobí přezkumu všechna napadená ustanovení Lisabonské smlouvy, respektive konsolidovaného znění

⁴⁵⁹ Opačný názor viz FILIP, Jan, 2009. Senátní návrh na zahájení řízení a nález k Lisabonské smlouvě: procesní aspekty. In: A. GERLOCH a Jan WINTR, ed. *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek v ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. 45

Smluv o EU a o fungování Evropské unie.⁴⁶⁰ Tento závěr Ústavního soudu lze rovněž označit za rozporuplný, neboť předmětem řízení byla pouze Lisabonská smlouva, a tedy by předmětem řízení měly být pouze ty změny, které přinesla. Je zcela nepochybné, že rozlišit normativně nová ustanovení od těch původních je náročný úkol, když i případná ustanovení, která nedošla formálně žádné změny, můžou být s ohledem na fundamentální změny ve všeobecných ustanoveních primárního práva nahlížena odlišně a je nutné se smířit s tím, že některé případné změny nelze abstraktní kontrolou normativního dokumentu, který navíc nebyl doposud účinný, ani seznat. Asi by to však nemělo být důvodem pro rezignaci na takovéto rozlišování.

Nelze však odhlédnout od toho, že hlavní argument týkající se určitosti práva tomuto závěru Ústavního soudu bezpochyby poskytuje výraznou oporu. Na druhou stranu je otázka, zdali by se případný přezkum takového ustanovení, v rámci tohoto typu řízení, neměl zabývat právě jen tím, zdali se jedná o ustanovení nové či nikoli a v případě, že nikoli, tak návrh na jeho přezkum odmítnout. Samozřejmě nelze opomenout výrazné riziko, které tento postup znamenal, a to, že hypoteticky mohlo dojít k situaci, kdy byla konstatována neústavnost některého ustanovení, které bylo účinné již v rámci předlisabonského primárního práva, přičemž Ústavní soud sám dovodil, že úspěšná ratifikace sama o sobě domněnku ústavnosti nezakládá.⁴⁶¹ V případě, že by nesoulad měl zcela zásadní charakter, který by nebylo možno řešit novelou ústavního pořádku, či by k takové novele nebyla politická vůle, vedl by takový závěr pravděpodobně k ústavní krizi. V tomto ohledu je si však nutné uvědomit, že takovéto úvahy, zdali účastníci mohou napadat i ustanovení, která nejsou normativně nová, by byly zcela irelevantní, kdyby Ústavní soud pojal předmětné řízení jako řízení nesporné a přezkoumával Lisabonskou smlouvu jako celek. Musel by tak přezkoumat, jak ustanovení nová, tak i dopad původních ustanovení, pokud jím byl dán novelizací jiný smysl.

V této souvislosti Ústavní soud zrevidoval své nazírání evropského práva, když konstatoval obecně, že mezinárodní smlouvy je možné přezkoumávat i ex post v rámci individuálních ústavních stížností a dovodit jejich nesoulad s ústavním pořádkem. Tento

⁴⁶⁰ *Lisabon I*, p. 83

⁴⁶¹ *Lisabon I*, p. 90

závěr poté vztáhnul i na Smlouvu o EU a o fungování Evropské unie, a konstatoval, že „V případě jasného konfliktu mezi domácí ústavou a evropským právem, který nelze zhojit žádnou rozumnou interpretací, musí mít ústavní pořádek České republiky, zejména jeho materiální ohnisko, přednost“.⁴⁶² Ústavní soud tak oproti dříve uplatňované doktríně, kdy předpokládal přednost evropského práva před ústavním pořádkem ČR s pouhou výhradou čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2, nově postuloval nutnost konformity evropského práva s celým ústavním pořádkem.⁴⁶³ Tento závěr je poměrně problematický, neboť pomíjí, že smlouvy dle čl. 10a Ústavy kolidují s Ústavou již jen na základě toho, že dochází k zúžení pravomocí státních orgánů ČR.⁴⁶⁴ Tento výklad by tak sám o sobě nebyl nepřijatelný, ale znamenal by, že pokaždé, když by byla na mezinárodní organizaci přenášena ústavním pořádkem daná pravomoc, by muselo dojít k jeho novelizaci, což se očividně v případě smlouvy o přistoupení nestalo a ani Ústavní soud v případě možného porušení čl. 15 Ústavy neshledal jeho nutnou novelizaci. Dále v nálezu přitom argumentuje právě ve vztahu čl. 15 Ústavy, že zákonodárná moc parlamentu je zúžena tím, že došlo k přenesení pravomocí, a tedy nepochybně ke konfliktu s ústavním pořádkem musí docházet.⁴⁶⁵ V tomto ohledu je tak nutné, jak již bylo popsáno v kapitole 4.2.3., připustit, že mezinárodní smlouvy dle čl. 10a nějakou formu novelizace ústavního pořádku znamenají,⁴⁶⁶ popřípadě, by bylo možné výkladem dovodit, že výkon přenesených pravomocí je zajišťován skrze čl. 1 odst. 2 Ústavy.⁴⁶⁷

Ústavní soud se rovněž v jiné části nálezu stručně vyjádřil i ke svému prvnímu „evropskému“ nálezu *Cukerné kvóty III* a k důvodům, proč byl jako referenční hledisko použit pouze čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy, když uvedl, že v tehdejších případech bylo posuzováno sekundární právo a v současném právo primární. Takový závěr se zdál být

⁴⁶² *Lisabon I*, p. 85

⁴⁶³ Tento závěr se následně stal předmětem mnoha úvah odborné veřejnosti. Např. (viz Bříza 2009a; Wintr 2009b). Velmi kritický komentář (viz Malenovský 2009a, 2009b)

⁴⁶⁴ Na tento rozpor záhy upozorňovala odborná veřejnost; viz KYSELA, Jan, 2009. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy po „lisabonském nálezu“ Ústavního soudu. In: A. GERLOCH a Jan WINTR, ed. *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek v ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. 49–61; ZEMÁNEK, Jiří, 2009. Kompetenční a hodnotový rámec Evropské unie v „lisabonském“ nálezu Ústavního soudu. In: A. GERLOCH a Jan WINTR, ed. *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek v ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. 143

⁴⁶⁵ *Lisabon I*, p. 172

⁴⁶⁶ Wintr v tomto ohledu dovozuje, že mezinárodní smlouvy dle čl. 10a zasahují do kompetenčních ustanovení Ústavy (viz 2009b). Tento závěr dle mého názoru odpovídá i dikci čl. 10a, který hovoří o přenosu pravomocí, ale nikoli o postavení předmětné mezinárodní smlouvy v právním řádu ČR, z čehož jde usuzovat, že dochází právě jen k zásahu do kompetenčních ustanovení.

⁴⁶⁷ Nutno podotknout, že k takovému účelu čl. 1 odst. 2 Ústavy zamýšlen nebyl.

v rozporu s výše uvedeným stanoviskem Ústavního soudu o hierarchické nadřazenosti ústavního pořádku nad celým evropským právem.⁴⁶⁸

Spíše se tak jeví, že Ústavní soud se poněkud neobratně snažil vysvětlit svůj judikaturní posun, bez toho, aniž by přímo uvedl, že tak skutečně činí.

Poslední procesní otázkou, kterou soud před samotným přezkumem zodpovídal, bylo, jaké bude referenční hledisko přezkumu, zdali celý ústavní pořádek či pouze materiální jádro ústavy, přičemž shledal, že uplatňovaným referenčním hlediskem bude celý ústavní pořádek, byť materiální jádro Ústavy mělo klíčovou roli.⁴⁶⁹ Tento svůj závěr Ústavní soud následně velmi podrobně odůvodňoval,⁴⁷⁰ přičemž ho odůvodňoval především tím, že se jedná o přezkum předběžný a Lisabonská smlouva tedy nebyla ještě účinná, avšak s ohledem na jím vyslovený závěr o hierarchické nadřazenosti ústavního pořádku nad evropským právem ani jiný závěr vyslovit nemohl.

V rámci této úvahy však Ústavní soud vyslovil několik klíčových myšlenek. Jednak je patrné, že stále setrvává u myšlenky obousměrné funkce čl. 10a Ústavy,⁴⁷¹ rovněž však odmítl s ohledem na znění čl. 88 odst. 2 Ústavy názor zastávaný například vládou a částí odborné veřejnosti, že mezinárodní smlouvy dle čl. 10a Ústavy představují s ohledem na způsob přijímání 3/5 parlamentní většinou novelizaci Ústavy, což odůvodnil tím, že by institut přezkumu souladu mezinárodní smlouvy dle čl. 10a Ústavy s ústavním pořádkem ztratil svůj smysl.⁴⁷²

Jelikož Lisabonská smlouva vstoupila v účinnost, je otázka referenčního hlediska pro předběžný přezkum z pohledu následných důsledků Lisabonské smlouvy irelevantní.

Obsahovou část přezkumu Ústavní soud rozdělil na obecnou část a zvláštní část. V rámci obecné části Ústavní soud shledal institucionální rámec EU dostatečný pro zajištění kontroly výkonu přenesených pravomocí, byť si vyhradil právo toto stanovisko změnit, zdůraznil, že pro samotné posouzení souladu s ústavním pořádkem je především

⁴⁶⁸ Je pochopitelně možné dovozovat i případný přenos pravomoci k vydávání právní normy se silou ústavního zákona, pak by úvaha Ústavního soudu dávala smysl (viz kapitola 4.2.3). Ústavní soud však konstatuje přednost ústavního pořádku vůči celému evropskému právu nikoli pouze vůči právu primárnímu.

⁴⁶⁹ „Ústavní soud tedy upřednostnil přezkum komplexní. Základním měřítkem mu byl celý ústavní pořádek, i když v jeho rámci stejně hrálo materiální ohnisko Ústavy - tedy podstatné náležitosti demokratického právního státu, jejichž změna je nepřijatelná - stěžejní a klíčovou roli.“ Lisabon I, p. 89.

⁴⁷⁰ Viz Lisabon I, p. 88–94

⁴⁷¹ Lisabon I, p. 90

⁴⁷² Lisabon I, p. 90

důležitá budoucí konkrétní aplikace Lisabonské smlouvy, přičemž vyhradil možnost přezkoumávat, zda konkrétní akt EU nepřekročil meze přenosu pravomocí dle čl. 10a Ústavy, byť toto své stanovisko moderoval závěrem, že takovouto situaci pokládá za zcela výjimečnou, jež by pravděpodobně znamenala opuštění své hodnotové identity.⁴⁷³

Ve zvláštní části se pak Ústavní soud zabýval přezkumem konkrétních ustanovení Lisabonské smlouvy, které Senát uvedl ve svém návrhu.

4.4.2. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS. 29/09, *Lisabon II*, ze dne 3. 11. 2009

Oproti prvnímu návrhu Senátu, byl druhý na přezkum Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem odůvodněn velice podrobně. Navrhovatelé namítali jednak nesoulad Lisabonské smlouvy jako celku s ústavním pořádkem a dále rozpor s ústavním pořádkem v čl. 2, čl. 3, čl. 4, čl. 78 odst. 3, čl. 79 odst. 1 a čl. 83, čl. 216 SFEU a čl. 7, čl. 8, čl. 9, čl. 10 odst. 1, čl. 13 odst. 1, čl. 14 odst. 2, čl. 17 odst. 1 a 3, čl. 19 odst. 1, čl. 20, čl. 21 odst. 2 písm. h), čl. 42 odst. 2, čl. 47 a čl. 50 odst. 2 až 4 SEU. Vyjma návrhu na posouzení souladu čl. 2, čl. 4 a čl. 216 SFEU, který Ústavní soud odmítl s ohledem na překážku věci rozhodnuté, v ostatních návrzích shledal, že Lisabonská smlouva není jako celek v rozporu s ústavním pořádkem ani v konkrétních namítaných ustanoveních.

Návrh rovněž požadoval posouzení souladu Maastrichtské smlouvy a Římské smlouvy jako celku s ústavním pořádkem, posouzení rozhodnutí Evropské rady ve vztahu k obavám irského lidu týkajícím se Lisabonské smlouvy, kterým ve dnech 18. a 19. června 2009 jako mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy, a spojení s řízením na zrušení vybraných ustanovení jednacíh řádů obou komor Parlamentu, vedený pod sp. zn. Pl. ÚS 26/09. Veškeré tyto návrhy Ústavní soud odmítl.

V tomto nálezu se Ústavní soud především musel vypořádat s důsledky svého předchozího postupu, kdy Lisabonskou smlouvu přezkoumal pouze, co do rozsahu napadených ustanovení. Ústavní soud již v předchozím nálezu judikoval, že překážka věci rozhodnuté se zakládá ve vztahu k jednotlivým ustanovením Lisabonské smlouvy pouze ve vztahu co do identity problému. Tedy ke konstatování překážky *rei iudicatae* nepostačuje, že Ústavní soud se daným ustanovením již zabýval v předchozím nálezu, ale námitky, které jsou vůči němu uplatňované, jsou obsahově totožné. Na tomto

⁴⁷³ *Lisabon I*, p. 120

základě Ústavní soud odmítl návrh ve vztahu k čl. 2, čl. 4 a čl. 216 SFEU. Naopak ve vztahu k čl. 7 SEU, který byl již posuzován v předchozím řízení, se s ohledem na odlišné důvody návrhem věcně zabýval.

V návrhu skupiny senátorů byla rovněž namítána protiústavnost Lisabonské smlouvy ve svém celku. Ústavní soud tentokrát tento návrh neodmítl, jelikož tyto námítky byly řádně odůvodněny, avšak případný přezkum připustil pouze, co do jejího konkrétního obsahu, tedy pouze, co do rozsahu změn, které Lisabonská smlouva vnesla do původních smluv. Zvolil tedy odlišný postup než v případě napadených jednotlivých ustanovení.

Ačkoli proti takovému postupu ve světle celkového přístupu k přezkumu mezinárodní smlouvy nelze v zásadě nic namítat, je třeba podotknout, že Ústavní soud z řízení, které z textu zákonných ustanovení působilo a asi bylo i zamýšleno jako procedurálně jednoduché nesporné řízení, vytvořil poměrně komplikovanou záležitost a výrazně tak přispěl ke komplikovanému ratifikačnímu procesu.

V tomto nálezu v části nazvané „*Omezení možnosti protiústavního zneužití řízení podle čl. 87 odst. 2 Ústavy*“⁴⁷⁴ se Ústavní soud dále zabýval otázkou lhůt k podání návrhu na přezkum mezinárodní smlouvy skupinou poslanců či senátorů nebo prezidentem republiky a dále otázkou lhůty k ratifikaci prezidentem. Ústavní soud se vyslovil proti myšlence, že pro podání takového návrhu těmito možnými podatelci není jiný časový limit než okamžik ratifikace a konstatoval, že tito mají postupovat bez zbytečného odkladu. Tedy v případě skupiny senátorů či poslanců v rádech týdnů nikoli měsíců od chvíle, kdy se stanou aktivně legitimovanými.⁴⁷⁵ V případě, že s ratifikací mezinárodní smlouvy vyslovil souhlas parlament, je povinností prezidenta takovou smlouvu ratifikovat.⁴⁷⁶

⁴⁷⁴ *Lisabon II*, p. 115-124

⁴⁷⁵ *Lisabon II*, p. 119-121

⁴⁷⁶ *Lisabon II*, p. 116. Pro úplné vyřešení této sporné otázky bylo také důležité, že prezident tento názor Ústavního soudu, byť poněkud váhavě akceptoval a do konce svého mandátu ratifikoval i dlouho odkládaný dodatek Dodatekový protokol k Evropské sociální chartě zakládající systém kolektivních stížností i Římský statut Mezinárodního trestního soudu.

4.5. Otázka státní suverenity po vstupu Lisabonské smlouvy v účinnost

Zcela klíčovou otázkou, která byla vyřčena v souvislosti s Lisabonskou smlouvou, bylo, zdali zůstane ČR i po vstupu Lisabonské smlouvy v účinnost svrchovaným státem či nikoli.⁴⁷⁷ Tato otázka se následně promítla přímo či nepřímo do posuzování jednotlivých novelizovaných ustanovení primárního práva a jejich vztahu k ústavnímu pořádku. Posouzení této otázky je zcela zásadní pro následné zkoumání dalších dopadů Lisabonské smlouvy do ústavního pořádku, neboť jak konstatoval Ústavní soud „*jen svrchovaný stát je schopen zavázat se dodržovat a také účinně vynucovat, tedy reálně garantovat, nejdůležitější ústavní pravidla a principy materiálního právního státu.*“⁴⁷⁸

Kdybychom přijali postoj Hanse Kelsena, že otázka suverenity stojí mimo právo, mohli bychom vztah evropského práva a českého právního řádu zkoumat pouze na základě konkrétních pravomocí, které z jednotlivých právních řádů plynou.

Ústava ČR takovéto zjednodušení komplikuje, neboť od svého počátku zakotvovala ve svém prvním čl. 1 a později v čl. 1 odst. 1 Ústavy, že ČR je svrchovaný stát a pokud toto ustanovení má mít reálný normativní charakter, je tak nutno se otázkou suverenity dále zabývat.⁴⁷⁹

Otázku suverenity lze, uvažujeme-li v rámci ohraničeného právního řádu, zjednodušit na otázku oprávnění ke změnám Ústavy, tedy v ČR ústavního pořádku. V tomto ohledu je především významný čl. 9 odst. 2 Ústavy, který stanovuje, že změna

⁴⁷⁷ Tato otázka pochopitelně byla neméně aktuální i v době vstupu ČR do EU, byť v té době se jí nevěnovala taková pozornost jako při ratifikaci Lisabonské smlouvy.

⁴⁷⁸ *Lisabon I*, p. 131

⁴⁷⁹ Za pozornost jistě stojí, že například v první Československé ústavě (zákon ze dne 29. 2. 1920, č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky) ani v Ústavě z 9. května (ústavní zákon ze dne 9. května 1948, č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky) a rovněž v též v Ústavě z roku 1960 (ústavní zákon ze dne 11. července 1960, č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky) takovéto ustanovení deklarující svrchovanost státu nebylo. První zmínka o suveréním státu se pak objevila až v zákoně o Československé federaci (ústavní zákon ze dne 27. října 1968, č. 143/1968 Sb. o československé federaci) v čl. 1 odst. 5, ve kterém bylo uvedeno, že „*Obě republiky respektují navzájem svou suverenitu i suverenitu Československé socialistické republiky; stejně Československá socialistická republika respektuje suverenitu národních států.*“ Toto ustanovení zcela dokresluje, jaký koncepční problém federální uspořádání pro ideu státní suverenity představuje.

podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřipustná. Pro úplnost je třeba dodat, že v prvním odstavci tohoto článku je stanoveno, že Ústava může být měněna pouze ústavními zákony. První očividný problém, který toto ustanovení zakládá je, že nestanovuje blíže, co je těmito podstatnými náležitostmi demokratického právního státu myšleno. Druhý zásadní problém, který při jeho interpretaci vzniká, spočívá v jeho formě. Toto ustanovení je součástí Ústavy, tedy má sílu ústavního zákona. Český právní řád nezná právní normy s vyšší právní silou, než je ústavní zákon, a tedy toto ustanovení není ostatním normám ústavního pořádku nadřazeno.⁴⁸⁰

Toto ustanovení však zjevně má normativní obsah a i adresáta, kterým je Parlament ČR, který je jediným orgánem oprávněným vydávat ústavní zákony, když stanovuje nepřekročitelné podmínky pro změnu ústavního pořádku. Nejedná se tedy jen o jakousi proklamaci, ale Parlament je tímto ustanovením při tvorbě ústavních zákonů vázán.

Pochopitelně se však nabízí otázka, zda Parlament jako ústavodárný orgán je oprávněn toto ustanovení novelizovat či zrušit, čímž by se tohoto omezení zbavil. Čl. 9 odst. 2 Ústavy by tak představoval jen dobrovolné sebeomezení Parlamentu, které však je zcela v jeho dispozici a může být tak být předvídaným způsobem zrušeno. Tento výklad se nabízí, zejména pokud vnímáme Parlament jako orgán, který je nositelem státní suverenity.

Takovýto výklad však Ústavní soud ve své judikatuře nepřijal, přičemž postupně v rámci své početné judikatury na základě tohoto ustanovení zkonstruoval ideu materiálního jádra Ústavy. Prvním případem, ve kterém se k povaze tohoto ustanovení vyjadřoval, byl již jeden z jeho prvních nálezů. Jednalo se o nález ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93, v rámci kterého posuzoval stížnost na zrušení zákona č. 198/1993 Sb. o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, přičemž uvedl následující:

„Východiskem formálně-legalistické argumentace navrhovatelů je úvodní tvrzení (bod 2.1), že "české právo je založeno na svrchovanosti zákona". Tím pomíjejí vyšší princip, totiž princip svrchovanosti lidu, který je nositelem nadstátní moci, moci

⁴⁸⁰ PAVLÍČEK, Václav, Ján GRONSKÝ, Jiří HŘEBEJK, Věra JIRÁSKOVÁ, Vladimír MIKULE, Pavel PEŠKA, Vladimír SLÁDEČEK, Radovan SUCHÁNEK a Jindřiška SYLLOVÁ, 2011. *Ústavní právo a státověda*. 1. úplné vyd. Praha: Leges., s. 372-373

konstitutivní, zatímco zákon je produktem moci uvnitř státu již konstituované a institucionalizované. V rámci ústavního státu nejsou již svrchovanosti, tam jsou již jen kompetence. České právo není založeno na svrchovanosti zákona. Nadřazenost zákonů nižším právním normám neznamena ještě jejich svrchovanost. Dokonce ani ve smyslu rozsahu zákonodárné kompetence v rámci ústavního státu nelze hovořit o svrchovanosti zákona. V pojetí ústavního státu, na kterém je založena Česká ústava není právo a spravedlnost předmětem volné dispozice zákonodárce a tím ani zákona, protože zákonodárce je vázán určitými základními hodnotami, jež Ústava prohlašuje za nedotknutelné. Česká ústava např. v čl. 9 odst. 2 stanoví, že "změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná". Tím jsou konstitutivní principy demokratické společnosti v rámci této ústavy postaveny nad zákonodárnou kompetenci a tím "ultra vires" Parlamentu. S těmito principy stojí a padá ústavní stát. Odstraněním některého z těchto principů, provedené jakýmkoli, byť i většinovým anebo zcela jednomyslným rozhodnutím parlamentu by nemohlo být interpretováno jinak, než jako odstranění tohoto ústavního státu jako takového."⁴⁸¹

Ústavní soud sice jednak shledal, že suverénem je lid, který je nositelem moci konstitutivní a nepřímo tak odmítl pozitivistické teorie, tedy že svrchovaný je samotný právní řád.⁴⁸² Zároveň však konstatoval, že Parlament, který v té době byl jediným přímo voleným ústavním orgánem,⁴⁸³ není oprávněn tuto Ústavu měnit v částech chráněných čl. 9 odst. 2 Ústavy. Z výkladu stanoviska Ústavního soudu tak plyne, že jakékoliv odstranění podstatných náležitostí demokratického právního státu by tak muselo představovat ve vztahu k Ústavě revoluční akt. Parlament tak nebyl pojat jako reprezentant lidu, ale jako pouhý ústavní orgán, což naopak lze pokládat za ryze pozitivistické zdůvodnění. Jakým způsobem má lid demonstrovat svou konstitutivní moc, když Parlament je zjevně v určitých mezích omezen, Ústavní soud neřešil.

Za povšimnutí stojí, že Ústavní soud zmiňuje, že lid disponuje mocí konstitutivní, zatímco zákon je již vydáván na základě Ústavy a dále pak výslovně

⁴⁸¹ Nález Ústavního soudu České republiky, sp. zn. Pl. ÚS 19/93, ze dne 21. 12. 1993, část A, odstavec 30.

⁴⁸² Závěry Ústavního soudu nebyly přijaty jednoznačně v tomto ohledu lze upozornit na kritiku především V. Pavlíčka a obhajobu nálezu ze strany V. Klokočky, soudce Ústavního soudu viz KLOKOČKA, Vladimír, 1994. K základním otázkám našeho ústavního zřízení. *Lidové noviny*. 23. 6.; KLOKOČKA, Vladimír, 1995. Ke sporu o pojem suverenity lidu. *Politický časopis*. 2(2). PAVLÍČEK, Václav, 1994. Spor o právní stát a svrchovanost zákona. *Lidové noviny*. 14. 7. 1994

⁴⁸³ V té době dokonce pouze jednokomorový, neboť Senát ještě nebyl zřízen.

zmiňuje, že konstitutivní principy demokratické společnosti jsou postaveny nad rámec zákonodárné moci Parlamentu. Je tak otázkou, zdali toto výslovné zmiňování zákona a moci zákonodárné bylo z důvodu určité tehdejší opatrnosti Ústavního soudu, nebo Ústavní soud jednoduše pod zákonodárnou moc vztahoval i moc ústavodárnou.

Obecně však lze konstatovat, že takovýto výklad Ústavního soudu je bezpochyby možný, je však třeba mít na paměti, že reálně nepředstavuje ochranu proti možnému zneužití státní moci. Hodnoty chráněné čl. 9 odst. 2 Ústavy budou chráněny, dokud bude společenský zájem na jejich ochraně, jakmile tento zájem poklesne, může dojít k jejich odstranění úplně stejně, jako došlo k jejich nastolení. Zatímco konceptu státní suverenity je vytýkán jeho abstraktní a až fiktivní charakter, tedy že stát formálně může uvnitř státu činit cokoli, byť reálně je omezen svými faktickými schopnostmi takového své jednání realizovat, Ústavní soud činí přesný opak, když zapovídá Parlamentu vydat právní normu s určitým obsahem, ačkoli takového jednání zcela zjevně v kapacitách státu je. Ústavní soud tak ustanovení čl. 9 odst. 2 Ústavy vykládá způsobem, který je zjevně nevymahatelný a bude záležet pouze na vůli ústavodárce, zdali ho bude respektovat, byť další otázkou je, kdo za ústavodárce bude jednat, budeme-li stále mít za to, že je jím lid.

Dalším významným nálezem, ve kterém se Ústavní soud rozhodl toto své pojetí aplikovat již nikoli pouze teoreticky, ale s faktickými ústavněprávními důsledky byl nález, sp. zn. Pl. ÚS 36/01, ze dne 25. 6. 2002, ve kterém rozhodoval o návrhu na zrušení § 5 odst. 1 věty druhé a § 8 odst. 3 věty druhé zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, v tehdy účinném znění. V rámci samotného přezkumu Ústavní soud shledal, že napadená ustanovení jsou v rozporu s čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny a s čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

Značnou kontroverzi⁴⁸⁴ však vyvolala poslední část odůvodnění,⁴⁸⁵ ve které se již Ústavní soud nevyjadřoval k samotnému meritmu přezkumu, ale ke změně Ústavy euronovelou. Ústavní soud konstatoval, že není oprávněn vykládat změny Ústavy takovým způsobem, v jejímž důsledku by byla snížena procedurální ochrana základních

⁴⁸⁴ Např. viz FILIP, Jan, 2002. Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem. *Právní zpravodaj: časopis pro právo a podnikání*. 3(2), s. 12-15; KÜHN, Zdeněk a Jan KYSELA, 2002. Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? (euronovela Ústavy ve světle překvapivého nálezu Ústavního soudu). *Časopis pro právní vědu a praxi*. 199–214. ISSN 12109126.

⁴⁸⁵ sp. zn. Pl. ÚS 36/01, ze dne 25. 6. 2002, část VII.

práv a svobod. Ústavní soud se však vymezil vůči tomu, že po euronovele, Ústava již neznala speciální kategorii mezinárodních smluv, která v předchozím znění Ústavy zastávala hierarchii norem postavení prakticky na úrovni norem ústavních.

Ústavní soud tak novelizovanou Ústavu vyložil tak, že do ústavního pořádku zahrnul i ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, což bez bližšího odůvodnění odůvodnil odkazem na čl. 1 odst. 2 Ústavy. Blíže pak tento svůj závěr odůvodnil zněním čl. 95 odst. 2 Ústavy, kdy shledal za nepřijatelné, aby mezinárodní smlouvy o lidských právech neměly stejnou procedurální ochranu jako ústavní normy, a proto dovedl, že obecné soudy jsou povinny předkládat Ústavnímu soudu k posouzení, dojdou-li k závěru, že zákon je v rozporu s mezinárodní smlouvou o lidských právech.

Na základě této úvahy poté Ústavní soud zrušil přezkoumávaná ustanovení zákona č. 328/1991 Sb. nejen pro rozpor s ustanoveními ústavního pořádku, ale i pro rozpor s čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

Jako vyvrcholení této doktríny poté lze pokládat nálezný sp. zn. Pl. ÚS 27/09, *Melčák*, ze dne 10. 9. 2009, kterým Ústavní soud zrušil ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny (dále jen „ústavní zákon o zkrácení volebního období“).

V tomto nálezu Ústavní soud přímo deklaroval svou pravomoc přezkoumávat soulad ústavních zákonů právě na základě nutného přezkumu jejich souladu s čl. 9 odst. 2 Ústavy, přičemž shledal, že bez možnosti přezkumu by toto ustanovení ztratilo svou normativní povahu. Ústavní soud, aby se vypořádal s dikcí čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy, dle které Ústavní soud rozhoduje o zrušení zákonů, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem, pojal zákon široce i jako ústavní zákon, přičemž rovněž uvedl, že „*dikce Ústavy pro případy, ve kterých nutno vyloučit z rámce pojmu "zákon" kategorii zákonů ústavních, tuto skutečnost výslovně zakotvuje [viz čl. 50 odst. 1, čl. 62 písm. h) Ústavy]*“.⁴⁸⁶

⁴⁸⁶ Pl. ÚS 27/09, *Melčák*, ze dne 10. 9. 2009, část IV. poslední odstavec. Pokud bychom tento závěr aplikovali na čl. 10 Ústavy, nebyl by pak již vůbec problém dovést závěry Malenovského o přednosti evropského práva před ústavním pořádkem. V tomto ohledu o to více vynikne stanovisko Ústavního soudu, o případném přezkumu evropských právních aktů s celým ústavním pořádkem viz *Lisabon I*, p. 85.

Poté, co Ústavní soud zkonstatoval svou pravomoc ústavní zákon přezkoumávat, vymezil, jaké pojmové znaky musí ústavní zákon dle Ústavy mít, přičemž shledal, že kromě procedury stanovené v čl. 39 odst. 4, rovněž musí být vydán na základě příslušné kompetence dle čl. 9 odst. 1 Ústavy, popřípadě speciální kompetence vymezené v jiném článku Ústavy a musí být po obsahové stránce v souladu s čl. 9 odst. 2 Ústavy.

Ústavní soud následně shledal dvojí důvod pro zrušení ústavního zákona o zkrácení volebního období. Jak již vyplývá z jeho názvu, smyslem tohoto ústavního zákona nebylo nic jiného než vyvolat předčasné volby. Jelikož tehdejší cesta k předčasným volbám byla poměrně komplikovaná, přijal Parlament ústavní zákon, kterým zkrátil předmětné volební období Poslanecké sněmovny. Dle čl. 9 odst. 1 Ústavy může být Ústava měněna či doplňována pouze ústavními zákony. Z tohoto Ústavní soud dovodil s odkazem na svou již předchozí judikaturu, že hovoří-li toto ustanovení o zákonu, musí takový právní předpis býti obecný a nesmí se jednat o individuální právní akt. V daném případě naopak shledal, že ve vztahu k dolní komoře Parlamentu se o individuální právní akt jedná. Parlament tak porušil čl. 9 odst. 1 a 2 Ústavy, neboť se pokusil změnit Ústavu prostřednictvím individuálního právního aktu, a tedy jednal v rozporu s čl. 9 odst. 1 Ústavy. Obecnost zákona poté Ústavní soud pokládá za podstatnou náležitost ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy.

Druhým důvodem pak byla údajná retroaktivita přezkoumávaného ústavního zákona, kterou Ústavní soud shledal v tom, že došlo ke zkrácení funkčního období Poslanecké sněmovny způsobem, který nebyl dopředu znám.⁴⁸⁷

Jak však poznamenává T. Sobek Ústava je v rozlišování situací, kdy termínem zákon myslí širší množinu jak zákonů, tak i ústavních zákonů a kdy nikoliv, nepříliš konzistentní; viz SOBEK, Tomáš, 2009. Lední medvěd není medvěd, ústavní zákon není zákon. *JINÉ PRÁVO* [online]. [vid. 2017-03-14].

Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2009/09/tomas-sobek-ledni-medved-neni-medved.html>

⁴⁸⁷ Přijetí tohoto nálezu bylo velmi rozporuplné. Předně z důvodu, zdali může Ústavní soud zrušit ústavní zákon, byť v tomto velká část odborné veřejnosti dávala Ústavnímu soudu za pravdu, že tak učinit může, a to ve vztahu k ochraně materiálního jádra ústavního pořádku, z čehož vyšel i Ústavní soud, a pak dále s ohledem na samotné zdůvodnění porušení čl. 9 odst. 2 Ústavy. Samotný nálezn měl dvě disentující stanoviska Vladimíra Kůrky a Jana Musila.

K dalším rozborům tohoto nálezu viz ANON., 2009. On-line symposium Jiného práva k nálezu Ústavního soudu v kauze Melčák. *JINÉ PRÁVO* [online]. [vid. 2017-03-14]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2009/09/on-line-symposium-jakub-vosahlo-ustavni.html>; KÜHN, Zdeněk, 2010. Nad nálezem Ústavního soudu ve věci protiústavního „ústavního“ zákona č. 195/2009 Sb. *Právní rozhledy*. 18(1), 20–29; KLAPKA, Štěpán, 2010. Nález Ústavního soudu o zrušení ústavního zákona č. 195/2009 Sb. a morálka práva (nad procesními aspekty kauzy „Melčák“). *Právní rozhledy*. 18(2), 60–66.

Ústavní soud v tomto nálezu stvrdil své pozitivistické nazírání, kdy dokonce omezil ústavodárnou pravomoc Parlamentu pouze na případy, které jsou mu Ústavou výslovně svěřeny.

Zatímco ve výše zmíněných nálezech se Ústavní soud zabýval otázkou suverenity v rámci českého právního řádu, konkrétně ve vztahu k Parlamentu a jeho pravomoci ho měnit. V lisabonských nálezech se poté již zabýval konkrétně významem čl. 1 odst. 1 Ústavy ve vztahu k Evropské unii.

V prvním z těchto nálezů Ústavní soud přistoupil na tradiční označování EU za organizaci *sui generis*, čímž se vyhnul specifitější charakterizaci EU a jejímu vztahu k členským státům, přičemž dále uvedl, že je založena na konceptu sdílené suverenity, který však nijak blíže nespécifikoval.⁴⁸⁸ Pochopitelně i v případě, že něco nelze dělit, je možné to sdílet. Je-li sdílená suverenity, nelze již však hovořit o tom, že by jednotliví původní držitelé byly dále suverénní. Jediným suverénem je pouze celek.

Jako pouze jazykovou otázku označil, „*zda lze proces integrace označovat za "ztrátu" části suverenity, resp. kompetencí, nebo přiléhavěji např. za "propůjčení, postoupení" části kompetencí suveréna.*“, čímž opětovně vyjádřil své široké chápání suverenity jako souboru pravomocí. Podstatou suverenity je však pouze normotvorná pravomoc, ze které se veškeré další pravomoci odvozují,⁴⁸⁹ popřípadě otázka nadřazenosti či podřízenosti jednotlivých právních řádů nazíráme-li stát normativně. V rámci obou pohledů je tak významné pro určení suveréna zkoumat, kdo disponuje tzv. kompetenční kompetencí, tedy rozhoduje o rozdělení pravomocí v našem případě mezi EU a členské státy. Tohoto si byl Ústavní soud vědom, když se touto otázkou více zabýval ve vztahu k čl. 352 SFEU a čl. 48 odst. 6 a 7 SEU. Jedná se tak především o určitou pojmovou rozvolněnost.

Ústavní soud dále poté konstatoval, že svrchovaný stát může se svou suverenitou nakládat a určité kompetence dočasně i trvale podstoupit.⁴⁹⁰ V tomto ohledu lze

⁴⁸⁸ *Lisabon I*, p. 104; Höllander k tomuto však poznamenal, že nalézání odpovědi na tuto otázku náleží teorii nikoli Ústavnímu soudu (2009, s. 105).

⁴⁸⁹ Takovéto chápání suverénní moci lze nalézt především v nálezu Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 19/1993, ze dne 21. 12. 1993 viz výše.

⁴⁹⁰ *Lisabon I*, p. 104.

s Ústavním soudem souhlasit, že suverén může své kompetence libovolně delegovat. Pokud jím však chce zůstat, musí být vždy schopen tuto delegaci kdykoli zrušit.

Ústavní soud se poté dále pokusil prezentovat své vlastní chápání suverenity. V první části tohoto výkladu Ústavní soud spíše prezentuje svůj politický názor na tehdejší světové dění, který se při podrobnějším pohledu jeví přinejmenším jako zavádějící.⁴⁹¹ Již jen úvodní premisa této deklarace je poněkud nepřesná, když srovnává světovou scénu současnosti s minulostí a dovozuje, že v důsledku změn již není možné na žádný stát hledět jako na samostatnou organizaci. Ústavní soud však zcela opomíjí skutečnost, že suverenita byla vždy abstraktní teorií. Jako každá teorie musí být v případě aplikace porovnána se skutečným stavem, přičemž v rámci tohoto srovnání zjistíme, že se více či méně blížíme stavu předpokládaného teorií a podle toho poté lze teorii pokládat za významově relevantní či nikoli. V případě teorie suverenity nikdy nedosáhneme ideálního stavu, předpokládaného teorií, neboť žádný stát nikdy nevymáhal své právo 100 % efektivně. Historické srovnání pokulhává ještě více, jelikož ani v minulosti, tedy ani v 19. století, často uváděné jako příkladné období pro tento sociální model autority, nebylo možno chápat státy izolovaně, přičemž paradoxně ještě v 19. století existovalo na řadě míst světa jiné sociální pojetí autority, než je suverénní stát.

V další části své úvahy Ústavní soud uvedl, že v dnešní době již není možné chápat suverenitu státu jako nezávislost na jiné moci, přičemž konstatoval, že takto už suverenita státu není v demokratických zemích chápána a žádný stát včetně USA, suverénní není.⁴⁹² Ústavní soud se tak dopustil poměrně běžného, avšak zavádějícího

⁴⁹¹ Ústavní soud konstatoval následující: „Na globální scénu již není možné hledět pouze jako na svět izolovaných států. Všeobecně se má za to, že stát a jeho suverenita prodělávají proměnu a že. V globálním měřítku vzniká mezinárodní politický systém, který postrádá institucionalizovaná pravidla vlastního sebehřízení, jakými dosud disponoval mezinárodní systém tvořený suverénními státy. Je bytostným zájmem integrující se evropské civilizace vystupovat v globální soutěži jako významná a respektovaná síla. Zmíněné procesy zcela jasně demonstrují, že i suverénní legitimní moc státu musí nutně sledovat probíhající vývojové tendence a snažit se jim přiblížit, porozumět jim a postupně podřídit tento spontánní proces globalizace postrádající hierarchické uspořádání řádu demokratické legitimacy (Woodward, R. An 'ation' not a 'nation': the globalization of world politics. In Michie, J. (ed.) *The Handbook of globalization*. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK, 2003, str. 311-316).“ Lisabon I, p. 104.

⁴⁹² Ústavní soud uvedl: „Z moderního ústavněprávního pohledu tedy nemusí svrchovanost (suverenita) znamenat pouze "nezávislost státní moci na jakékoli jiné moci, a to jak navenek (v oblasti mezinárodních vztahů), tak i ve vnitřních věcech" (Dušan Hendrych a kol., *Právní slovník*, C. H. Beck, 2. vydání 2003, str. 1007). Takto dnes již (pravděpodobně) není suverenita chápána v žádné tradiční demokratické zemi, a stricto sensu by pak nesplňoval znaky suverenity žádný stát včetně USA. Např. David P. Calleo upozorňuje, že chápeme-li suverenitu v jejím tradičním pojetí, jakýkoliv mezinárodní závazek zbavuje stát části jeho suverenity. V praxi by proto neměla být

zaměnění suverenity s reálnou mocí a tyto jeho závěry o samotné povaze čl. 1 odst. 1 Ústavy příliš nevyprovádají.

Závěr úvahy Ústavního soudu by bylo možné shrnout, že být suverénní pro stát znamená „*být aktérem, a nikoliv být objektem.*“ Shrnul tak podstatu vnějšího aspektu suverenity, kterým není nadřazenost, ale nezávislost. Tato nezávislost má pochopitelně limity ve svrchovanosti ostatních států. Ústavní soud tento aspekt srovnává s postavením jednotlivce ve společnosti, což je poměrně trefné. Skutečnost, že stát v rámci mezinárodního práva nevystupuje jako nadřazený subjekt, ale pouze jako rovnoprávný aktér s ostatními státy, nijak nenarušuje bodenuv koncept suverenity států. Jak již bylo uvedeno výše, již samotné převzetí této původně náboženské ideje představovalo relativizaci absolutního pojetí suverenity na teritoriálním principu a mezinárodním právu, a proto jsou vně státu její projevy odlišné.

Ústavní soud rovněž neopomněl zmínit, že Lisabonskou smlouvou dochází k zakotvení institutu vystoupení z EU.

K této úvaze Ústavního soudu o státní suverenitě ve světle evropské integrace, kromě již výše uvedených poznámek, je především nutno uvést, že je v celém nálezu poněkud nadbytečná, neboť vše podstatné ve vztahu k možnému porušení státní svrchovanosti vyjádřil Ústavní soud v tomto nálezu již dříve, když jednoznačně deklaroval hierarchickou nadřazenost norem ústavního práva nad evropským právem. Pokud tato premisa platí, přičemž Ústavní soud je jediným orgánem v ČR oprávněný k závazným výkladům norem ústavního pořádku, je vyloučeno, aby členstvím ČR v EU i po účinnosti Lisabonské smlouvy došlo k porušení či přenosu státní suverenity na jinou organizaci. Ústavní soud tak již s odkazem na tento svůj závěr mohl veškeré námitky o možné porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy odmítnout, přičemž vůbec nebylo nutné se pokoušet o určitou relativizaci tohoto pojmu, neboť pokud platí nadřazenost ústavního pořádku, je ČR suverénním státem zcela v souladu s obecně přijímanou

suverenita pojímána jen jako rigidní právní pojem, ale "také jako pojem s praktickou, morální a existenciální dimenzí. V praxi je národní suverenita vždy omezena objektivními podmínkami, včetně reakcí sousedních států. Za těchto podmínek národní suverenita znamená především legitimní vládu, která disponuje formální pravomocí vybrat si mezi v úvahu připadajícími variantami, a nikoliv následovat variantu přímo diktovanou cizí mocností. Jinými slovy, pro národní stát, stejně jako pro jednotlivce v rámci společnosti, znamená praktická svoboda být aktérem, a nikoliv být objektem. Pro stát, který se nachází v těsném navzájem závislém systému, praktická suverenita spočívá v tom být chápán jako hráč, kterému sousední státy naslouchají, s nímž aktivně jednají a jehož národní zájmy jsou brány v potaz." (David P. Calleo, Rethinking Europe's Future, Princeton/Oxford, str. 141, 2001).“ Lisabon I, p. 107.

definicí tohoto pojmu. Ústavní soud tak tímto spíše svůj kategorický závěr o nadřazenosti ústavního pořádku oslabil, což ostatně mohl být i účel.

V nálezu *Lisabon II* Ústavní soud již víceméně zopakoval své teze uvedené v prvním nálezu, byť přece jenom více akcentoval své deklarované oprávnění přezkoumat akty evropského práva.⁴⁹³

Netrvalo dlouho a Ústavní soud své hypotézy o případném přezkumu právních aktů EU uvedl do praxe v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/12, *Slovenské důchody XVII*, ze dne 31. 1. 2012. V tomto nálezu Ústavní soud rozhodoval o ústavní stížnosti směřující proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, jímž bylo potvrzováno rozhodnutí krajského soudu. Předmětem soudního řízení správního byla žaloba proti rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení, kterým byl stěžovateli vyměřen starobní důchod. Stěžovatel však část doby důchodového pojištění získal ještě za existence Československa zaměstnaním na území dnešní Slovenské republiky.

Způsob řešení takovýchto případů podléhal úpravě jedné z mnohých mezinárodních smluv, které byly mezi ČR a Slovenskem po rozpadu společného státu uzavřeny.⁴⁹⁴ Způsob úpravy lze zjednodušeně popsat tak, že každý stát hradil případnému poživateli starobního důchodu takovou část starobního důchodu, která odpovídala získaným dobám důchodového pojištění ze zaměstnání u zaměstnavatele se sídlem na jeho současném státním území. Ústavní soud v rámci své judikatury stanovil povinnost ČR dorovnat výši starobního důchodu o tu část, o kterou je součet českého a slovenského důchodu nižší než důchod, na který by měl poživatel nárok v případě, že by pracoval po celou dobu na území ČR s tím, že není možné, aby občan nesl takto tvrdě následky rozpadu federace.⁴⁹⁵ Hlavní podmínkou pro nárok na toto dorovnání bylo české občanství, čímž Ústavní soud bránil především tomu, že by toto dorovnání po ČR mohli požadovat slovenští občané. Po vstupu ČR do EU Česká správa sociálního zabezpečení začala odmítat tento příspěvek poskytovat se zdůvodněním, že s přijetím práva EU takovýto postup by byl v rozporu s nařízením Rady o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a

⁴⁹³ viz *Lisabon II*, p.145–150.

⁴⁹⁴ Konkrétně se jednalo o Smlouvu mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení, publikované pod č. 228/1993 Sb. přičemž způsob jejího provádění byl upraven ve správním ujednání o jejím provádění, publikovaným pod č. 117/2002 Sb. m. s.

⁴⁹⁵ Např. nálezy sp. zn., II. ÚS 405/02, III. ÚS 252/04, IV. ÚS 301/05, Pl. ÚS 4/06, IV. ÚS 228/06

jejích rodinné příslušníky pohybující se v rámci ES.⁴⁹⁶ Ústavní soud toto východisko neuznával s tím, že na tuto problematiku právo EU nedopadá.⁴⁹⁷

V další obdobné projednávané kauze sp. zn. 3 Ads 130/2008, Nejvyšší správní soud položil ESD předběžnou otázku, která se týkala slučitelnosti postupu v dorovnávání výše důchodů u takto postižených osob, který ve své judikatuře vymezil Ústavní soud s právem EU, konkrétně poté s již zmíněným nařízením Rady (ES) č. 1408/71 a jeho čl. 3, které zapovídalo diskriminaci na základě státní příslušnosti. Součástí tohoto nařízení byly i příslušné ustanovení předmětné smlouvy mezi ČR a Slovenskou republikou.

ESD poté v rozsudku C-399/09, *Marie Landtová v Česká správa sociálního zabezpečení*, ze dne 22. 6. 2011, mimo jiné konstatoval, že pravidlo pro dorovnání výše důchodů stanovené Ústavním soudem je diskriminační, a tedy v rozporu s čl. 3 nařízením Rady (ES) č. 1408/71, neboť zvýhodňuje české státní příslušníky oproti ostatním občanům EU.⁴⁹⁸

Tato kauza se ještě před Ústavní soud nedostala. Došlo k tomu až v další obdobné posuzované věci, ve které Nejvyšší správní soud uplatnil závěry ESD vyjádřené v rozsudku C-399/09. Ten byl napaden ústavní stížností a Ústavní soud se tak musel vypořádat s rozsudkem ESD, dle kterého jím vytyčený postup pro dorovnání důchodů byl v rozporu s evropským právem.

Ústavní soud konstatoval, že jelikož evropské právo na danou problematiku nedopadá z důvodu, že zde chybí přeshraniční prvek, neboť v rozhodném období, o které se jedná, existoval společný stát. Proto ani ESD nebyl oprávněn se k projednávané věci vůbec vyjadřovat a jednal tak *ultra vires*. Ústavní soud poté předmětné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zrušil a setrval na své doktríně.

Ačkoli lze do určité míry ocenit odvalu postavit se ESD a skutečně realizovat ideu, že vrcholným orgánem, který rozhoduje o kompetenčním konfliktu mezi EU a ČR je Ústavní soud a prokázat tím, že deklarace Ústavního soudu o ochraně státní svrchovanosti nejsou jen prázdná slova, nelze se nepozastavit nad tím, jakým způsobem tak Ústavní soud učinil. Předně je třeba podotknout, že celý institut dorovnávacího

⁴⁹⁶ Nařízení Rady (ES) č. 1408/71

⁴⁹⁷ Viz. např. nálezy sp. zn. II. ÚS 405/02 a sp. zn. III. ÚS 252/04, Pl. ÚS 4/06

⁴⁹⁸ S ohledem na specifikum této kauzy by těmito jinými občany EU byly jen občané Slovenské republiky.

příspěvku byl původně vytvořen pouze Ústavním soudem a neměl oporu v zákonných předpisech.⁴⁹⁹ Povinnost státních orgánů doplácet tento příspěvek tak pramenila z čl. 89 odst. 2 Ústavy, dle kterého „*vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby*“, přičemž právě v rámci nálezu týkajících se „slovenských důchodů“ Ústavní soud rozvinul svou doktrínu o precedenční závaznosti svých rozhodnutí.⁵⁰⁰ Samotný požadavek na dorovnávání důchodů vyvolával značné kritiky i pochybnosti, především pak poté, co ČR vstoupila do EU.⁵⁰¹ Ústavní soud tak v nálezu *Slovenské důchody XVII* nebránil pouze jednání ČR, ale především svou vlastní judikaturu, která sama o sobě byla poměrně rozporuplná.

Ústavní soud ve své vlastní judikatuře několikrát konstatoval, že k přezkumu aktů EU připadá v úvahu jako ultima ratio, jelikož způsob kontroly přenosu pravomocí ESD uznává. V tomto ohledu je nejvíce problematický aspekt tohoto nálezu Ústavního soudu v tom, že ačkoli je možné přijmout výklad Ústavního soudu o nutnosti dorovnávat výši důchodů, zjevně se nejednalo o věc, ve které by nebylo možno případné konflikty s evropským právem odstranit eurokonformním výkladem. Ústavní soud v daném řízení nehájil vitální zájem státu, ani nelze konstatovat, že by tímto výkladem odstraňoval extrémní tvrdost zákona a hájil tak základní práva občanů.⁵⁰² Pro úplnost je třeba dodat, že ČR přijala v důsledku rozsudku ESD takovou úpravu zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, která není v rozporu s výkladem ESD a následně po nálezu Ústavního soudu *Slovenské důchody XVII* tuto úpravu pozměnila, aby se dostala do souladu i s právními závěry Ústavního soudu.⁵⁰³

⁴⁹⁹ Dle Tichého a Dumbrovského se jednalo dokokonce o nepřipustné soudcovské právo (2013).

⁵⁰⁰ V tomto ohledu jde poukázat především na nálezy sp. zn. IV. ÚS 301/05 a Pl. ÚS 4/06

⁵⁰¹ V tomto ohledu lze odkázat jednak například na disentanční stanovisko Ústavního soudce Jiřího Nykodýma uvedené jak v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/06 tak poté v Pl. ÚS 05/12.

⁵⁰² Velmi kritické stanovisko k tomuto nálezu viz KOMÁREK, Jan, nedatováno. V Joštové vybuchla atomová bomba. *JINÉ PRÁVO* [online]. [vid. 2017-03-15]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2012/02/v-jostove-vybuchla-atomova-bomba.html>. Další rovněž kritický komentář viz ZBIRAL, Robert, 2012. Czech Constitutional Court, Judgment of 31 January 2012, Pl. US 5/12 [case]. *Common Market Law Review*. 49(4), 1475. ISSN 01650750.

⁵⁰³ Původně zákonem č. 428/2011 Sb. kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o důchodovém spoření a zákona o doplňkovém penzijním spoření, vloženým ust. § 106a byla výplata dorovnávacího příspěvku zcela vyloučena. Následně zákonem č. 274/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, bylo ust. § 106a novelizováno a výplata dorovnávacích příspěvků umožněna a to bez vazby na státní občanství ČR.

Jak již bylo popsáno výše, otázku přednosti českého ústavního pořádku bylo možné dovozovat již ve vztahu k původnímu ES a Lisabonská smlouva v tomto ohledu nepřinesla žádné změny, které by tento výklad znemožňovaly, což potvrdil svým výkladem i Ústavní soud. Pravděpodobně komplikovanější by v tomto ohledu bylo případné přijetí Ústavní smlouvy, neboť ta obsahovala výslovně zakotvenou přednost evropského práva a závěry o nadřazenosti ústavního pořádku by bylo mnohem obtížnější zdůvodnit. To by pak skutečně mohlo vést k úvahám, že k porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy dochází.

Vždy je však nutné stále mít na paměti, že EU výklad o možné přednosti ústav členských států nad právem evropským odmítá.

Jedná se tak o určitý latentní střet, neboť i ESD se snaží přímým konfliktům s ústavním právem členských států spíše vyhýbat. Otázka přednosti, a tedy i otázka suverenity tedy stále čeká na nějaký klíčový konflikt, který dá konečnou odpověď na otázku, zda je suverénem EU či členský stát. V tomto ohledu je třeba poznamenat, že skutečnost, že Ústavní soud nerespektoval jeden konkrétní rozsudek ESD, na této věci nic nemění, a to jednak s ohledem na význam souzené věci, kterou nelze charakterizovat jako klíčový zájem, ať již z pohledu ČR nebo z pohledu EU, a rovněž z pohledu evropského práva je především rozhodné, že ČR přijala nakonec takovou právní úpravu, která je s právním názorem ESD souladná.⁵⁰⁴

I přes výše uvedené se domnívám, že to jsou členské státy, a tedy i ČR, kdo je v EU držitelem suverenity a EU odvozuje své pravomoci od pravomocí členských států, byť budoucí vývoj může vést ke změně.

Důvody proč tomu tak je, by bylo možné shrnout tak, že EU nedisponuje takovou reálnou mocí, aby byla schopna svou případnou suverenitu na úkor členských států prosadit, přičemž ani po Lisabonské smlouvě nedisponuje pravomocemi, které by jí umožnily tuto moc legálně nabýt.⁵⁰⁵ Autorita EU je tak do jisté míry prázdná a

⁵⁰⁴ Z pohledu evropského práva ani nález Ústavního soudu *Slovenské důchody XVII* nebyl s rozsudkem ESD v rozporu, jelikož v dané věci ústavní soud rozhodoval pouze v individuální věci a ESD připustil, že českým občanům starobní důchod dorovnávat lze, pokud stejná práva budou mít i občané zemí EU. Do sporu by se tak Ústavní soud dostal teprve, když by odmítal toto dorovnání přiznat občanu Slovenska.

⁵⁰⁵ K získání takové moci (např. vytvořením vlastní policie) by teoreticky mohlo dojít prostřednictvím extenzivního užití některé flexibilní klauzule, např. čl. 114 SFEU, který ani nevyžaduje jednomyslné hlasování v Radě. Je otázkou, jakým způsobem by na to reagoval ESD a Ústavní soud.

efektivita evropského práva je zcela odvislá od ochoty členských států plnit stanovené závazky. Až v tomto ohledu dojde ke změně, bude pohled na Evropskou unii jiný.

Z pohledu suverenity členských států, a tedy i ČR je bezpochyby nejvýznamnější změnou možnost vystoupení z EU.⁵⁰⁶ V rámci státovědy je občas dovozováno, že existence možnosti vystoupení je znakem konfederace, tedy již samotný tento institut by musel vést k jednoznačnému závěru o mezinárodním charakteru EU a o svrchovanosti ČR. To ostatně dovozuje i Ústavní soud. Pravda je však taková, že jen samotná existence tohoto institutu neumožňuje jednoznačně rozlišit federaci od konfederace. Čistě z pohledu dvou právních řádů naopak skutečnost, že členský stát postupuje při vystoupení z EU dle čl. 50 SEU, spíše dokládá nadřazenost evropského právního řádu.

V praktické rovině je však poměrně bez významu, zda členský stát postupuje podle čl. 50 SEU při vystoupení z EU, jelikož nemá jinou možnost, či se pouze tak rozhodl, jelikož mu takovýto postup přišel nejvhodnější a chce respektovat mezinárodněprávní závazek, ke kterému se zavázal.⁵⁰⁷

Samotná existence tohoto institutu dopadá na možnost ČR postupovat v rozporu s evropským právem v případě výhrady ochrany ústavního pořádku, neboť pokud by se dostala do nějakého zásadního rozporu s evropským právem a tento rozpor by byl neodstranitelný a situace by si nevyžadovala bezodkladné jednání, muselo by být s ohledem na splnění povinnosti dle čl. 1 odst. 2 Ústavy postupováno právě dle čl. 50 SEU. Jakékoliv jiný postup by byl nejen v rozporu s evropským právem, ale i s čl. 1 odst. 2 Ústavy.

Jako určité opomenutí zákonodárce se může jevit, že na existenci tohoto článku nebylo nikterak reagováno. V tomto ohledu tak vznikají pochybnosti, jakým způsobem by ústavní orgány ČR měly postupovat v případě, že by o vystoupení z EU usilovaly.⁵⁰⁸

⁵⁰⁶ Na význam tohoto institutu upozornil i Ústavní soud; *Lisabon I*, p. 106

⁵⁰⁷ Zakotvení možnosti vystoupení také umožňuje akceptovat Malenovského doktrínu působení evropského práva v ústavním pořádku. Ačkoli stále platí, že pokud by bylo na primární právo nahlíženo jako na součást ústavního právního pořádku, mělo by před přednost před ostatními částmi ústavního pořádku, jelikož však by byl součástí ústavního pořádku i čl. 50 SEU, mohla by ČR postupovat dle tohoto ustanovení.

⁵⁰⁸ Dle Zbírky je i možný závěr, že ústavní pořádek s ohledem na čl. 9 odst. 3 Ústavy vystoupení z EU neumožňuje, neboť by tím došlo ke snížení ochrany základních práv jednotlivce (Zbírka 2013, s. 147). Je pak však otázkou proč by

Za současného stavu se tak přinejmenším po formální stránce jeví, že k započetí procesu vystoupení stačí příslušný akt vlády předjímaný v čl. 50 SEU. S ohledem na závažnost takového jednání, lze spíše pochybovat, že by takto vláda postupovala, bez souhlasu Parlamentu, úplně vyloučit to však nelze. Parlament by pouze schvaloval případnou dohodu o vystoupení, pokud by se takovou podařilo dojednat.⁵⁰⁹ Lze předpokládat, že případné procesní aspekty na vnitrostátní úrovni by byly řešeny až v situaci, kdy by to bylo aktuální, podobně jako se to nyní děje ve Spojeném království.

vůbec Ústavní soud na tento institut ve svém nálezu ve vztahu k suverenitě ČR upozorňoval, pokud by ho měl shledávat protiústavním.

⁵⁰⁹ Podrobnější k tomuto tématu viz Zbiral 2013, s. 146–150.

4.6. Dopad konkrétních změn do ústavního pořádku České republiky

4.7.1. Zánik pilířové struktury a vznik jednotného právního řádu Evropské unie

Nejzásadnější změnou, kterou Lisabonská smlouva přinesla, bylo nové obsahové vymezení EU, když spíše lze mít za to, že došlo k evoluci ES, které absorbovalo dva pilíře EU a převzalo její název. Rovněž je explicitně stanoveno, že EU má právní subjektivitu. ESAE je alespoň formálně nadále na EU nezávislé.

Při srovnání povahy ES a polisabonské EU však nelze mít za to, že by došlo k nějaké zásadní změně v povaze této organizace. Nová EU funguje na obdobných principech, jako fungovalo ES. Sloučení politik druhého a třetího pilíře a ES nemá zásadní dopad na ústavní pořádek ČR, vyjma toho, že oblast justiční a policejní spolupráce v trestních věcech je nyní nutno nově pokládat rovněž za přenesenou pravomoc dle čl. 10a Ústavy. Byť samozřejmě zjednodušení evropského právního řádu je jevem pozitivním, zvyšujícím přehlednost a právní jistotu, tyto skutečnosti se však týkají především evropského ústavního práva a českého právního řádu, popřípadě ústavního pořádku se dotýkají maximálně okrajově.

Nelze však úplně odhlédnout od toho, že jednotný právní řád EU vytváří výrazně více prostoru pro ESD pro případnou expanzi pravomocí EU do oblasti SZBP, která alespoň doposud zůstává specifickou oblastí, ve které přetrvává mezistátní forma spolupráce, což se již do jisté míry potvrzuje. ESD rozsudkem C-658/11, *Evropský parlament v Rada*, ze dne 24. 7. 2014, který zrušil rozhodnutí Rady č. 2014/198/SZBP ze dne 10. března 2014 o podpisu a uzavření Dohody mezi Evropskou unií a Sjednocenou republikou Tanzanií o podmínkách předávání osob podezřelých z pirátství a zabaveného majetku, který je s touto činností spojen, námořními silami pod vedením Evropské unie do Sjednocené republiky Tanzanie. Ačkoli se jednalo o akt v rámci SZBP, ESD využil toho, že mezinárodní smlouvy mezi EU a třetími státy jsou i v rámci

SZBP sjednávány jednotným procesním postupem dle čl. 218 odst. 10 SFEU,⁵¹⁰ dle kterého je Rada povinna Evropský parlament informovat ve všech etapách sjednávání mezinárodní smlouvy. Jelikož Rada informovala Evropský parlament pouze o zahájení jednání a následně o jeho ukončení až po vydání daného rozhodnutí, této povinnosti nedostála. ESD proto předmětné rozhodnutí Rady zrušil.

Je tak zjevné, že speciální povaha SZBP přece oproti dřívější úpravě oslabil. Sjednávání mezinárodních smluv je bezpochyby významným nástrojem pro naplňování cílů SZBP, jejich sjednávání však není s ohledem na jednotnou proceduru dle čl. 218 SFEU zcela vyňato z jurisdikce ESD. Jelikož pro určení správného procesního postupu je nutný i obsahový přezkum, je přezkumná pravomoc ve vztahu k přijímaným mezinárodním smlouvám dle SZBP poměrně široká.

4.7.2. Změny v úpravě pravomocí Evropské unie

Nová úprava pravomocí již některé konkrétní dopady do českého právního řádu má, neboť dochází k rozšíření počtu oblastí, které spadají pod výlučnou působnost EU. V těchto oblastech tedy orgány ČR alespoň formálně nemohou konat, jelikož tyto pravomoci byly přeneseny na orgány EU. Kdyby se býval prosadil návrh, který se objevil při sjednávání Ústavní smlouvy, že by byla jako výlučná pravomoc stanovena celá oblast vnitřního trhu, pravděpodobně by bylo možné konstatovat, že omezení pravomocí ČR by bylo výraznější.⁵¹¹ Nakonec byl zvolen mírnější postup, když tato oblast spadá pod sdílené pravomoci. Tuto změnu je nutno pokládat za velmi rozumnou, jelikož by vedla k zásadním problémům, jak pro legislativu členských států, tedy i ČR, tak by kladla obrovské nároky na instituce EU.⁵¹²

⁵¹⁰ Viz rozsudek ESD, C-658/11, *Evropský parlament Parlament v Rada*, ze dne 24. 7. 2014, p. 68-72

⁵¹¹ Je pochopitelně otázkou, jaké by bylo konečné znění takové úpravy a jak by byla vykládána. ESD v minulosti vykládal výlučné pravomoci spíše restriktivně, takže by možný dopad nemusel být natolik výrazný, jak se na první pohled může jevit.

⁵¹² Oblast vnitřního trhu je EU pojímána velice široce a v jejím rámci jsou přijímány právní předpisy zasahující většinu myslitelných oblastí běžného života. To je patrné například z šíře a různorodosti právních aktů přijímaných na základě čl. 114 SFEU. Pokud by takový široký výklad byl dále přijímán, ČR by rázem formálně ztratila možnost v rámci celé této oblasti přijímat právní předpisy, což by byl obrovský zásah do jejího fungování. Běžná nově přijímaná regulace, která nyní je možná pokud právní předpisy ČR nejsou v rozporu s primárním a sekundárním právem, popřípadě zcela neomezná, pokud EU doposud některou oblast neregulovalo, by byla rázem alespoň formálně v rozporu evropským právem, pokud by nebyl každý takový právní předpis konzultován Komisí (viz viz rozsudek ESD, C-804/79, *Komise v Spojené království*, ze dne 5. 5. 1981). Od EU by tak byla vyžadována intenzivní činnost, aby právní regulace, která je doposud vykonávána členskými státy, byla nahrazena, popřípadě by EU musela přistoupit k delegaci pravomocí zpět na členské státy, jak se tomu děje například v rámci společné obchodní politiky. Rovněž lze předpokládat, že by právní realita donutila ESD začít vykládat oblast vnitřního trhu restriktivně, neboť by

Vzhledem k tomu, že dvě z vyjmenovaných oblastí již byly jako výlučné oblasti posouzeny ESD před Lisabonskou smlouvou a oblast měnové politiky se zatím ČR netýká, formální změnu představuje pouze zařazení celní unie a výlučná pravomoc ve stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu. Nelze předpokládat, že by zahrnutí oblastí celní unie mělo výraznější dopady. Ačkoli tato oblast nebyla před Lisabonskou smlouvou ESD nikdy prohlášena za výlučnou, jakákoliv cla mezi členskými státy byla zakázána a stanovování cel vůči třetím státům obecně spadalo do společné obchodní politiky, která již výlučnou oblastí byla.

V případě stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu je již z dikce čl. 3 odst. 1 písm. b) SFEU patrné restriktivní pojetí této výlučné pravomoci a nelze tak předpokládat, že by omezení, které by představovala, mělo zásadní dopady na ČR, neboť ponechává ČR možnost upravovat hospodářská pravidla týkající se pouze tuzemského trhu.⁵¹³

K výlučným pravomocím je nutno rovněž uvést, že ESD obecně v minulosti toleroval velmi širokou zpětnou delegaci na členské státy, která fakticky právní režim výlučných pravomocí přibližovala pravomocím sdíleným.⁵¹⁴ Je však možné, že s ohledem na jejich výslovné zakotvení v primárním právu, tento svůj přístup v budoucnu změní.

ESD byl rovněž zdrženlivý, co se týče určování dalších oblastí spadajících pod výlučnou pravomoc ES, přesto však spočívalo pouze na jeho judikatuře, které pravomoci budou shledávány jako výlučné. Taxativní vyčet v nové úpravě limituje jeho diskreční pravomoc. To lze z pohledu českého právního řádu a nároků, které čl. 10a Ústavy na přenos pravomocí klade (především jejich určitelnost) bezpochyby pokládat za pozitivum, což v rámci svého přezkumu zmínil i Ústavní soud.⁵¹⁵ Rovněž je silně zvýrazněn princip svěřeni pravomocí, což lze pokládat především za snahu členských

nebylo v kapacitách EU činnost členských států zcela nahradit, a to ani formou zpětné delegace. Zahrnutí vnitřního trhu mezi sdílené pravomoci je tak výhodné jak pro EU i pro členské státy.

⁵¹³ (Syllová et al. 2010, s. 205; Schütze 2015, s. 238)

⁵¹⁴ Viz rozsudky ESD, C-174/84, *Bulk Oil (Zug) AG v Sun International Limited and Sun Oil Trading Co.*, ze dne 18. 2. 1986 a C-70/94, *Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH v Německo*, ze dne 17. 10. 1995.

⁵¹⁵ *Lisabon I*, p. 133

států více usměrnit ESD v jeho konstantně „prounijní“ judikatuře. Dosavadní vývoj však spíše ukazuje, že v tomto ohledu k žádné zásadní změně nedochází.⁵¹⁶

Obdobně dochází k výraznému zdůraznění zásady subsidiarity. Toto zdůraznění již však nemá pouze deklaratorní povahu, ale obsahuje nové procedurální zajištění kontroly jejího dodržování parlamenty členských států. Jedním z důsledků dopadajících do ústavního pořádku tak je, že poprvé Parlament ČR, kterému byly doposud pravomoci na úkor EU snižovány, získává významnou novou pravomoc plynoucí přímo ze smluv. Za tímto účelem byla přijata novela, která tyto instituty do jednacích řádů obou komor zakotvila.⁵¹⁷ Poměrně zajímavé je, že v každém z jednacích řádů je stanovena poněkud odlišná forma. Jednací řád PS jednak nereflektuje, že návrhy legislativních aktů jsou nyní parlamentům členských států postupovány přímo, a stále předpokládá postupování ze strany vlády (ust. § 109a odst. 1 jednacího řádu PS). Nelze však asi předpokládat, že by tato skutečnost měla zásadní dopady. Naopak jednací řád Senátu tuto skutečnost zcela reflektuje, když zavádí i specifické projednání právě pro akty postoupené orgány EU podle protokolu č. 2 (ust. § 119a odst. 3 a § 119i a § 119j jednacího řádu Senátu).

Jednací řád PS poté výslovně specifikuje postup pro zaslání odůvodněného stanoviska předsedům Rady, Komise a Evropského parlamentu v případě, že příslušný návrh právního aktu EU je v rozporu se zásadou subsidiarity (ust. § 109a odst. 6 Jednacího řádu PS). Zde je třeba podotknout, že úprava v jednacím řádu PS nijak nerozlišuje mezi členěním právních aktů EU na legislativní a nelegislativní, přičemž tuto pravomoc má parlamentní komora pouze ve vztahu k aktům legislativním. Lze však předpokládat, že v případě podání odůvodněného stanoviska si této skutečnosti bude Poslanecká sněmovna vědoma, takže tato nepřesnost by neměla mít žádný reálný dopad. Provedení v jednacím řádu Senátu se specifickým projednáním pouze pro dokumenty zasílané Evropskou unií, je v tomto ohledu sice velice minimalistické, ale po formální stránce přesnější. (ust. § 119i jednacího řádu Senátu).

Oba jednací řády rovněž zakotvují právo obou komor podat žalobu na porušení zásady subsidiarity u ESD. Pokud tak existovaly pochyby ve vztahu k tomuto právu, tak

⁵¹⁶ V tomto ohledu lze uvést již zmíněné rozsudky ESD, C-617/10, *Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson*, ze dne 7. 5. 2013, nebo C-658/11, *Evropský parlament v Rada*, ze dne 24. 7. 2014.

⁵¹⁷ 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

jak bylo zakotveno v primárním právu, ve vztahu k českému právnímu řádu jsou tímto tyto pochyby rozptýleny, když oba zákony ukládají vládě explicitně žalobu bezodkladně podat (ust. § 109f odst. 2 jednacího řádu PS ust. § 119r odst. 1 jednacího řádu Senátu). Jednací řád PS i v tomto případě opomíjí rozlišování právních aktů EU na legislativní a nelegislativní. Jednací řád Senátu však nikoli.

Povinnost vlády nehlasovat o návrhu právního aktu, dokud nebude projednán v příslušném výboru Poslanecké sněmovny a Senátu zůstala zachována. V případě Senátu však pouze ve vztahu k legislativním aktům. Poslanecká sněmovna dále umožňuje vládě takto nečinit v případě naléhavosti. Senát má toto omezení vlády limitované lhůtou, kterou projednání stanovuje protokol č. 2.

Do doby dokončení této práce podala Poslanecká sněmovna osm odůvodněných stanovisek⁵¹⁸ a Senát rovněž.⁵¹⁹ Odůvodněná stanoviska nesměřovala vždy proti stejným návrhům. Zajímavostí je, že ani jedna z komor nepodala odůvodněné stanovisko k nařízení regulující právo na stávku (tzv. Monti II), což byl první případ, ve kterém bylo dosaženo tzv. žluté karty. Ve vztahu k návrhu nařízení, kterým byl měl být zřízen Úřad evropského veřejného žalobce podal odůvodněné stanovisko pouze Senát. K poslednímu případu, kdy došlo k „vystavení“ žluté karty podaly odůvodněné stanovisko obě komory.⁵²⁰

Při posuzování jednotlivých pravomocí EU nelze nezmínit čl. 352 SFEU, který bylo rovněž posuzován Ústavním soudem. Senát toto ustanovení napadl pouze, co do rozsahu, ve kterém byl Lisabonskou smlouvou změněn, kdy došlo k rozšíření jeho možné aplikace i mimo oblast vnitřního trhu. Ústavní soud vycházel z textu tohoto ustanovení a konstatoval, že v rámci něho nemůže dojít k rozšíření pravomocí EU nad rámec svěřeni, neboť užití tohoto článku je omezeno cíli EU stanovenými v čl. 3 SEU, přičemž dále zmínil, že aplikace ve vztahu k cíli stanoveného v 1. odstavci tohoto ustanovení je omezena deklarací č. 41 a obecně pak deklarací č. 42. Rovněž zmínil

⁵¹⁸ Jednalo se o následující návrhy legislativních aktů: COM(2016) 378, COM(2012) 0788, COM(2012) 614, COM(2010) 379 final, COM(2016) 0283, COM(2015) 450, COM(2016) 270, COM(2016) 128; zdroj: www.ipex.eu

⁵¹⁹ Jednalo se o následující návrhy legislativních aktů: COM(2016) 128, COM(2016) 0270, COM(2015) 450, COM(2010) 379 Final, COM (2013) 534, COM(2013) 535, COM(2014) 397, COM(2016) 378; zdroj: www.ipex.eu

⁵²⁰ COM(2016) 128, návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb

v tomto ohledu přijímací postup případného aktu přijatého na základě tohoto článku, kdy pro přijetí je nově, kromě jednomyslného souhlasu v Radě, nutný souhlas evropského parlamentu a odkázal na omezení, která pro jeho aplikaci představuje výslovně zmíněný princip subsidiarity.⁵²¹

Ústavní soud poté další zdůvodnění opřel především o posudek ESD, 2/94, a konstatoval, že institucionální rámec kontroly výkonu přenesených pravomocí je zcela dostatečný, načež podotknul, že užití klauzule flexibility lze pokládat za zcela výjimečné. Předně je nutné konstatovat, že tento závěr Ústavního soudu o výjimečném užívání tohoto ustanovení se v době vydání nálezu jevil jako poněkud zvláštní interpretace vyjmečnosti, neboť ještě po vstupu ČR do EU bylo na základě čl. 308 SES přijato několik desítek právních aktů.⁵²² Pokud se však jednalo o prognózu do budoucnosti, byla velmi přesná, neboť čl. 352 SFEU se po účinnosti Lisabonské smlouvy téměř nepoužívá.⁵²³

Hlavní problém zdůvodnění Ústavního soudu je patrný ve chvíli, když je text tohoto článku konfrontován s cíli vymezenými čl. 3 SEU. I v případě, že bude vynechán čl. 3 odst. 1 SEU, byť deklarace č. 41 nemá závazný charakter, je záběr těchto cílů natolik široký, že je spíše obtížné vymýšlet, co by nemohlo být jejich součástí než naopak.⁵²⁴ Nejvýraznější omezení tak často spíše představují již ve smlouvách zakotvené právní základy, jejichž užití má s ohledem na zásadu *lex specialis derogat lex generalis* přednost. V tomto ohledu je především významné vynětí působnosti čl. 352 SFEU z oblasti SZBP, a tedy i SBOP.

Dovozujeme-li nadřazenost ústavního pořádku nad evropským právem, je z podstaty věci vyloučeno, aby čl. 352 SFEU představoval kompetenční kompetenci a ohrožoval tak státní svrchovanost, neboť veškeré evropské právo je hierarchicky podřazeno pod ústavní pořádek a existuje tak možnost vždy zablokovat jeho aplikaci ústavním zákonem. Tento článek by tak pouze představoval jen jakousi skrytou zjednodušenou proceduru. I tak je role tohoto článku z hlediska Ústavy problematická,

⁵²¹ *Lisabon I*, p. 149, 153

⁵²² Jednalo o 53 právních aktů. Hodnocení, zdali je to málo či hodně je samozřejmě subjektivní. Zdroj: <http://eur-lex.europa.eu>.

⁵²³ Po 1. 12. 2009 byl přijat jen jeden právní akt na základě čl. 352 SFEU. Zdroj: <http://eur-lex.europa.eu>.

⁵²⁴ Stejný závěr viz Bříza 2009a.

jelikož může představovat porušení čl. 10a Ústavy, neboť dochází k vyloučení parlamentní procedury pro další přenos pravomocí.

Ústavnost čl. 352 SFEU by bylo možné obhájit jeho restriktivním výkladem. ESD, kterému je primárně tato úloha svěřena, však v tomto ohledu jeho extenzivní použití aproboval.⁵²⁵ Rovněž by bylo možné otázku ústavnosti tohoto ustanovení vyřešit odkazem na Ústavním soudem proklamovanou pravomoc kontrolovat, zda EU nejedná *ultra vires*. Jelikož Ústavní soud by se k případné kontrole dostal vždy až *ex post*, je takové řešení poměrně neuspokojivé a asi by o něm mohlo být pomýšleno pouze jako o opatření *ultima ratio*, přičemž není vůbec jisté, že by se vůbec takovýto právní akt před Ústavní soud dostal.⁵²⁶

Není-li možné v tomto ohledu se příliš spoléhat na soudní kontrolu jeho aplikace, jediný způsob, jak vůbec obhájit jeho ústavnost, je založen na nutnosti jednomyslného hlasování v Radě. Pokud tedy shledáme, že toto ustanovení umožňuje obcházet čl. 10a Ústavy, neboť jeho prostřednictvím může docházet k neurčitému přenosu pravomocí, jeho použití by mělo být vázáno na předběžný souhlas Parlamentu v případě, že k takovému přenosu v rámci přijímaného právního aktu dochází.⁵²⁷ Ústavní soud si této skutečnosti byl vědom a upozornil na nutnost případné úpravy zapojení Parlamentu při aplikaci tohoto článku podle charakteru přijímaného aktu.⁵²⁸

Parlament v tomto ohledu vskutku již novelu přijal. Vláda nyní nemůže bez předchozího schválení Parlamentem souhlasit s použitím čl. 352 SFEU v případě, že se nejedná o opatření nezbytná pro fungování vnitřního trhu (ust. § 109i písm. f) jednacího řádu PS a ust. § 119k písm. d) jednacího řádu Senátu). V tomto ohledu je především zajímavé, že parlament přijal vázaný mandát ve vztahu k čl. 352 SFEU pouze do té míry do jaké byla jeho působnost rozšířena Lisabonskou smlouvou, ačkoli bylo jen na vůli parlamentu stanovit vázaný mandát pro jakékoliv užití tohoto článku. Jak ukázala minulost, pro excesivní postup EU na jeho základě možnost jeho užití pouze v rámci vnitřního trhu ve skutečnosti nepředstavuje žádnou velkou limitaci, jelikož pod tuto

⁵²⁵ Viz kapitola 3.2.2.

⁵²⁶ Vláda musí s přijetím takového právního aktu souhlasit. K přijetí právního aktu by tedy došlo se souhlasem ČR, přičemž by mohla uplynout řada let, než by se věc případně dostala k Ústavnímu soudu v rámci individuální ústavní stížnosti.

⁵²⁷ Nikoli každé použití čl. 352 SFEU je nutno vnímat jako rozšíření pravomocí EU.

⁵²⁸ *Lisabon I*, p. 153

oblast lze při extenzivním výkladu vztáhnout většinu myslitelných oblastí lidského života vyžadující regulaci.⁵²⁹

4.7.3. Zjednodušené postupy změny primárního práva

Podobné obavy, které byly spojovány s čl. 352 SFEU se rovněž pojily s novými zjednodušenými postupy pro změnu smluv zakotvenými v čl. 48 odst. 6 a odst. 7 SEU. Šíře možného užití těchto dvou postupů je však mnohem užší než možné užití čl. 352 SFEU. Především však zjednodušený postup dle čl. 48 odst. 7 SEU nelze pokládat za bezvýznamný.

Ve vztahu k čl. 48 odst. 6 SEU Ústavní soud uvedl, že jelikož je vyloučeno rozšiřování pravomocí jeho prostřednictvím a tento postup podléhá schválení dle ústavních předpisů členských států, lze vyloučit jeho dopad na čl. 10a Ústavy.

Takovýto závěr se z textu čl. 48 odst. 6 SEU přímo nabízí. Mohlo by sice docházet k formálnímu vytváření nových právních základů, pokud by však EU mohla danou pravomoc vykonávat například prostřednictvím čl. 352 SFEU, nejednalo by se o nový přenos pravomocí, pouze jejich kodifikaci. Byl-li Ústavním soudem shledán čl. 352 SFEU souladný s ústavním pořádkem, pak by ani tento hypotetický postup nebylo možno označit za protiústavní. Naopak by možná byl po stránce právní jistoty čistší, jelikož by případné právní základy, které jinak supluje čl. 352 SFEU, byly zaneseny přímo do primárního práva. Ústavní soud v tomto ohledu čelil kritice, že neřešil, jakým způsobem je chápána pravomoc v rámci primárního práva, a zda je toto chápání shodné s termínem pravomoc užitým v čl. 10a Ústavy a vypořádání této námitky si tak zjednodušil.⁵³⁰

Jakým způsobem je nutno vykládat pojem pravomoci v evropském právu vyložil zčásti ESD v rozsudku C-370/12, *Thomas Pringle v. Irsko*, ze dne 27. 11. 2012. Z tohoto rozsudku lze dovodit, že na Evropskou unii jsou z pohledu ESD pravomoci přenesené tehdy, pokud jsou vykonávány orgány EU.

⁵²⁹ Německo v tomto ohledu přijalo vázaný mandát vlády vůči jakémukoliv hlasování podle čl. 352 SFEU. Tato skutečnost může být i jedním z důvodů posklesu významu čl. 352 SFEU. Viz Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz - IntVG) (BGBl. I S. 3022), Sekce 8.

⁵³⁰ Bříza 2009a

Toto pojetí skýtá z pohledu ústavního pořádku jeden problematický bod, a to jak posuzovat činnost Rady, popřípadě Evropské Rady, která je složena pouze ze zástupců členských států, pokud je rozhodováno jednomyslně, neboť na jejich činnost lze pohlížet jako na činnost orgánu EU, rovněž tak jako na aktivitu samotných členských států. Ve vztahu k čl. 48 odst. 6 SEU a části třetí SFEU, která takto může být novelizována, však do vždy do samotného výkonu každé pravomoci zasahují vždy i jiné instituce EU, např. ESD. Touto otázkou se nemusel v tomto řízení zabývat.

Každopádně Ústavní soud tím, že otázku hlasování zcela vypustil ze svého posuzování (viz níže), zda dochází k přenosu pravomocí, přijal tak výklad pojmu pravomoc ve vztahu k čl. 10a Ústavy, který tak nemůže být ve své podstatě v rozporu s pojetím pravomoci dle č. 48 odst. 6 SEU, jak ho vykládá ESD.

V případě postupu uvedeného v čl. 48 odst. 7 SEU Ústavní soud uvedl, že jelikož se jím mění pouze forma hlasování a „o změnách rozšiřujících unijní pravomoci nelze pojmově ani uvažovat, neboť ten se týká – jak je zjevné – jen hlasování“, přičemž dále upozornil na pravomoc vnitrostátních parlamentů tento proces zablokovat.⁵³¹

Tento závěr Ústavního soudu je rozhodně nejproblematictější část celého nálezu a lze na jeho základě vyjádřit pochybnosti nad hledisky, ze kterých Ústavní soud posuzuje, zda došlo k postoupení nějaké pravomoci či nikoli.⁵³²

Jak již bylo popsáno v přechozích kapitolách, způsob jakým dochází v rámci EU k vydávání právních aktů je tím klíčovým prvkem, který právně konstituuje, že pravomoc není vykonávána ČR, ale EU, a může dojít k přijetí závazného právního aktu proti její vůli. V obecné teorii forma hlasování není jediným prvkem, ze kterého lze určit, že došlo k přesunu pravomocí. Dalšími prvky jsou pak přímá účinnost a jurisdikce ESD. Pokud však jsou ústavní normy skutečně evropskému právu nadřazené, jak vykládá Ústavní soud, je forma hlasování jediným aspektem, na základě kterého lze dovozovat, že v daném případě došlo k přenosu pravomoci či nikoli.

⁵³¹ *Lisabon I*, p. 161

⁵³² K tomuto bodu rovněž viz BŘÍZA, Petr, 2009. Nález Ústavního soudu k Lisabonské smlouvě - (opožděné) poznámky kritického čtenáře II: kauza zjednodušené revize primárního práva. *JINÉ PRÁVO* [online]. [vid. 2017-01-06]. Dostupné z: http://jinepravo.blogspot.com/2009/02/nalez-ustavniho-soudu-k-lisabonske_15.html; (Bříza 2009a)

Normy, které mají z pohledu evropského práva přímý účinek, z pohledu ústavního pořádku účinkují v právním řádu ČR pouze prostřednictvím čl. 10 Ústavy (popřípadě čl. 10a Ústavy dle výkladu Ústavního soudu), tedy zprostředkovaně.

Rovněž rozhodování kompetenčního sporu je v rukou Ústavního soudu, nikoli ESD. Pokud se tedy jedná o sdílenou pravomoc, kterých je většina, nutnost jednomyslného hlasování v Radě vede k tomu, že ČR neztratí pravomoc vydávat své vlastní právní předpisy, dokud nebude vydán ve stejné věci právní předpis EU, jelikož jeho vydání je vždy podmíněno jejím souhlasem, případný právní akt se příliš neliší od jakéhokoli jiného mezinárodního závazku, který by na sebe ČR vzala. I v takovém případě je ČR povinna jednat v jeho souladu, dokud nebude závazek zrušen, a tedy ztrácí do budoucna možnost v dané věci jednat samostatně a v případě jeho porušení by čelila právním důsledkům.⁵³³

Je tak otázka, do jaké míry vůbec v případě jednomyslného hlasování lze hovořit o přenosu pravomocí. Instituce EU si sice zachovávají vliv i v případě, že Rada rozhoduje jednomyslně, neboť až na výjimky jsou právní akty přijímány na základě návrhu Komise, která není pod kontrolou členských států.⁵³⁴ Dalším omezujícím prvkem je role Evropského parlamentu, který může zabránit v řadě případů přijetí právního aktu i oblastech podléhající jednomyslnému hlasování a ESD, který může jakýkoliv sekundární akt zrušit. Členské státy v Radě tak v praxi musí brát ohled na ostatní zájmy institucí EU. Skutečnost, že na rozhodování o právním aktu EU mají vliv i nestátní aktéři, nemění nic na tom, že ČR tak jako tak není schopná jednostranně v rámci EU přijetí takových právních aktů vynutit, nerozhoduje tedy autonomně.⁵³⁵

Toto omezení se uplatní pouze v případě, že ČR z nějakého důvodu právní akt přijmout chce, popřípadě, když již byl nějaký právní akt EU přijat.

⁵³³ I takový závazek nemusí být jednoduché jednostranně vypovědět viz čl. 56 Vídeňské úmluvy o smluvním právu (Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 15/1988 Sb., o Vídeňské úmluvě o smluvním právu: „*Výpověď nebo odstoupení od smlouvy, která neobsahuje ustanovení o zániku, výpovědi nebo odstoupení*

1. Smlouvu, která neobsahuje ustanovení o svém zániku a která nepředvidá, že může být vypovězena nebo že od ní může být odstoupeno, není možno vypovědět nebo od ní odstoupit, 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.

2. Strana musí oznámit nejméně dvanáct měsíců předem svůj úmysl smlouvu vypovědět nebo od ní odstoupit v souladu s ustanoveními odstavce 1.“

⁵³⁴ byt' lze vyslovit pochybnost, že by Komise byla schopna vzdorovat Evropské radě, která určuje hlavní směřování EU

⁵³⁵ ČR je tak ve vztahu k ostatním aktérům pouze nezávislá viz kapitola 2. 2.

At' již tedy přemýšlíme o právních základech, o kterých je rozhodováno Radou jednomyslně jako o postoupených pravomocích či nikoli, je nepochybné, že forma hlasování je pro postavení ČR v případě takové pravomoci velmi významná.⁵³⁶

V případě oblastí spadajících pod výlučnou pravomoc ES, kde je s ohledem na ztrátu pravomoci vydávat jakékoliv právní akty bez výslovného zmocnění unijního práva, není o postoupení pravomocí pochyb bez ohledu na hlasovací proceduru v Radě.

Tohoto zásadního významu hlasování v Radě si ostatně všiml jak Senát, tak vláda.⁵³⁷ Ústavní soud však nepřímou vyjádřil, že pravomoc ve smyslu čl. 10a Ústavy chápe z ryze materiálního hlediska.⁵³⁸ Což s ohledem na výše popsany význam hlasování v Radě lze chápat jako velmi proevropské, zvláště v kontrastu s jinými částmi nálezu.⁵³⁹

Otázka pojmání rozdílu mezi pravomocí dle čl. 48 odst. 6 SEU a čl. 10a Ústavy se zdá být nakonec vyřešena ústavní praxí vlády a Parlamentu, když souhlas s ratifikací veškerých novelizací primárního práva, bez ohledu na jejich obsah, jsou schvalovány v režimu smluv dle čl. 10a Ústavy, tedy i změny dle čl. 48 odst. 6 SEU.⁵⁴⁰

Ústavní soud se poté pustil i do obecného výkladu pasarel, a to jak všeobecných, tak speciálních, přičemž shledal, že nemají reálně povahu primárního práva a jsou přezkoumatelná ESD.⁵⁴¹ Ačkoli tento závěr je určitě relevantní ke speciálním pasarelám, které z pohledu evropského práva nemají přímo charakter primárního práva, ve vztahu k postupům dle čl. 48 odst. 6 a 7 SEU to byl výklad poměrně odvážný, kdy především o otázce soudního přezkumu ze strany ESD nepanovala všeobecná shoda. Nutno však podotknout, že pozdější judikatura dala v tomto Ústavnímu soudu za pravdu, byť nikoli v celém rozsahu.

⁵³⁶ Vyjímkou je v tomto ohledu SZBP, neboť role Komise, Evropského parlamentu a ESD jsou minimální, a jeví se tak vcelku nepochybné, že v této oblasti k přechodu pravomocí nedošlo, byť i v tomto ohledu lze vznést jisté pochyby s ohledem na rozsudek ESD, C-658/11, *Evropský parlament Parlament v Rada*, ze dne 24. 7. 2014, zmíněný v kapitole 4.7.1.

⁵³⁷ Usnesení senátu č. 379 ze dne 24. 4. 2008, bod 3.; Příloha usnesení vlády č. 804 z 26. 6. 2008, p. 30-33

⁵³⁸ Kysela 2009, s. 52.

⁵³⁹ Za povšimnutí jistě i stojí, že přijímané pojetí pravomocí Ústavním soudem koresponduje s termínem „competence“ užívaným v anglickém znění Lisabonské smlouvy. Ústavní soud však svůj závěr bohužel neodůvodnil viz Zbírka 2011.

⁵⁴⁰ Srov. Sněmovní tisk 348-E/0, s. 3; (Zbírka 2013, s. 22)

⁵⁴¹ *Lisabon I*, p. 162

Otázka charakteru rozhodnutí Evropské rady dle čl. 48 odst. 6 SEU se stala předmětem již zmíněného rozsudku ESD C-370/12, *Thomas Pringle v. Irsko*, ze dne 27. 11. 2012, ve kterém v rámci předběžné otázky posuzoval platnost rozhodnutí Evropské rady, kterým byl poprvé tento zjednodušený postup použit.⁵⁴² Hned deset členských států, Komise i Evropská Rada vyjádřily v rámci tohoto řízení názor, že oprávnění ESD toto rozhodnutí přezkoumávat je omezené či úplně vyloučené, neboť mu nepřísluší přezkoumávat platnost primárního práva.⁵⁴³ ESD se jednak vyjádřil k charakteru rozhodnutí Evropské rady, který je dvojí. Jednak se skutečně jedná o sekundární právní akt, který je způsobilý k přezkumu.⁵⁴⁴ Jeho obsahem je však konkrétní změna Smlouvy o fungování Evropské unie. ESD potvrdil, že přezkoumávání primárního práva mu nepřísluší, ale je oprávněn přezkoumávat procesní pravidla stanovená čl. 48 odst. 6 SEU. Dále, zda byly splněny podmínky v něm uvedené, tedy, že se změna týká jen části třetí SFEU a nedošlo k novému přenosu pravomocí. S ohledem na nutnost kontroly těchto dvou podmínek tak dochází i k omezenému obsahovému přezkumu.⁵⁴⁵

Ústavní soud poté upozornil na absenci zákonné úpravy ve vztahu k těmto dvěma zjednodušeným postupům. Ty byly do jednacích řádů obou komor Parlamentu zakotveny již výše zmíněným zákonem č. 162/2009 Sb., a to nikoli pouze ve vztahu ke dvěma všeobecným pasarelám, ale rovněž k několika dalším speciálním a čl. 352 SFEU. Parlament tak v důsledku Lisabonské smlouvy výrazně zvýšil svoje pravomoci nejen ve vztahu k unijním institucím, ale i k vládě a to prostřednictvím tzv. vázaného mandátu, kdy vláda nebyla oprávněna bez předchozího souhlasu vyslovit souhlas při hlasování v Evropské radě nebo Radě v případě hlasování o obou všeobecných pasarelách a rovněž v případě některých speciálních.

V důsledku Lisabonské smlouvy došlo k určité emancipaci Parlamentu vůči vládě v evropských záležitostech. Má však spíše minimalistický charakter a nedosahuje úrovně jako v jiných zemích EU. Vzhledem k velké provázanosti vlády a Poslanecké sněmovny však je otázkou, zdali je důslednější parlamentní kontrola vlády

⁵⁴² Rozhodnutí Evropské rady č. 2011/199/EU

⁵⁴³ Rozsudek ESD C-370/12, *Thomas Pringle v. Irsko*, ze dne 27. 11. 2012, p. 30

⁵⁴⁴ Rozsudek ESD C-370/12, *Thomas Pringle v. Irsko*, ze dne 27. 11. 2012, p. 31

⁵⁴⁵ Ačkoli ESD se blíže otázkou limitů obsahového přezkumu Rozhodnutí dle čl. 48 odst. 6 SEU nezabýval. Podrobně se touto problematikou zabývala generální advokátka J. Kokott ve svém stanovisku k tomuto případu.

v evropských záležitostech nad současný rámec nutná, neboť ideálně vláda představuje reprezentaci sněmovní většiny vzešlou z voleb. Politická praxe, a to i z let nedávných, ukazuje, že to není vždy samozřejmostí.⁵⁴⁶

S ohledem na významné postavení vlády v rámci evropských záležitostí a možností tak obcházet reálně Parlament a tím i dělbu moci ve státě, by bylo vhodné přijmout intenzivnější kontrolní mechanismy, než kterými obě komory Parlamentu doposud disponují.

4.7.4. Reforma právních aktů Evropské unie

Velmi významnou změnou, byť formální, byla reforma struktury právních aktů EU. Samotné snížení počtu druhů právních aktů je samo o sobě určitě přínosem, jelikož vede k zpřehlednění a zjednodušení evropského právního řádu a tím i ke zvýšení právní jistoty i v právních řádech členských států. Bezpochyby důležitou změnou je i nové členění právních aktů na legislativní a nelegislativní, byť v tomto ohledu není Lisabonská smlouva příliš důsledná, neboť jak již bylo popsáno, jedná se o členění pouze formální.⁵⁴⁷

Že takovéto formální chápání legislativních aktů není dostatečné a je nutné vznášet na legislativní akty rovněž obsahové nároky je patrné z dlouhodobé judikatury Ústavního soudu. Jako příklad lze uvést již zmiňovaný nález Ústavního soudu *Melčák*, kterým právě z důvodu, že ústavní zákon nebyl aktem s obecnou působností, ale individuálním právním aktem, vedl k jeho zrušení. Jelikož Ústavní soud pokládá požadavek na obecnost zákona, tj. legislativního aktu, dokonce za podstatnou náležitost demokratického a právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy, je třeba se zabývat tím, zdali tato absence obsahových náležitostí legislativního aktu znamená rozpor s ústavním pořádkem či nikoli.

Přijetí individuálního právního aktu formou zákona je velice problematické, jelikož jednak zbavuje adresáta možnosti procesní obrany, kterou v rámci správního řízení či soudního řízení má a rovněž jeho možnosti napadat takový právní akt by byly

⁵⁴⁶ První vláda Mirka Topolánka vládla bez důvěry Poslanecké sněmovny od 4. 9. 2006 do 9. 1. 2007. Jednalo se alespoň o vládu sestavovanou na základě voleb do Poslanecké sněmovny, byť nakonec nezískala důvěru. V případě vlády Jiřího Rusnoka, jenž byla v úřadu 10. 7. 2013 do 29. 1. 2014, rovněž bez důvěry Poslanecké sněmovny, nelze říct ani to.

⁵⁴⁷ Byť z čl. 290 SFEU, lze obecnost jako materiální náležitost legislativního aktu dovozovat. Viz kapitola 3.2.4

prakticky nulové, pokud by přijímání individuálních právních aktů touto formou bylo konformní s ústavním pořádkem. I za situace, kdy Ústavní soud shledává takovéto akty protiústavní, je případná situace adresáta nelehká, neboť dle povahy právního aktu, aby vůbec mohl adresát takového aktu tuto ústavní stížnost podat, musí s ním být zahájeno řízení pro porušení tohoto aktu. V případě, pokud soud nevyhoví jeho žádosti o postoupení věci Ústavnímu soudu, musí adresát vyčerpat veškeré opravné prostředky. S ohledem na časovou náročnost veškerých řízení může uběhnout řada let, po kterou je adresát vystaven jeho negativním důsledkům.

Nabízí se tak otázka, zdali by z tohoto důvodu neměl být dovozován rozpor Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem z důvodu, že takovýto postup je v rámci EU vůbec možný.

Jelikož Ústavní soud však deklaroval pravomoc jednotlivé právní akty EU přezkoumávat, je možné tuto úvahu odmítnout, neboť z principu, pokud je takový přezkum možný, je možné se takovýmto právním aktům bránit a není nutné kvůli tomu shledávat celou Lisabonskou smlouvu za rozpornou s ústavním pořádkem.

Lze pokládat za velmi nežádoucí s ohledem na mezinárodní závazky ČR, přijetí mezinárodní smlouvy, u které jsou dány zásadní pochybnosti, zdali další případné závazky, které z ní budou do budoucna plynout, nebude schopna ČR plnit pro rozpor s Ústavou.

Podíváme-li se na novou úpravu právních aktů v primárním právu podrobněji, důvodů, proč ji nelze shledat protiústavní zjistíme více, zvláště budeme-li mít na paměti nutnost výkladu příslušných ustanovení ve smyslu čl. 1 odst. 2 Ústavy a není nutné se tak pouze opírat o poměrně problematickou pravomoc Ústavního soudu přezkoumávat evropské právní akty.

Předně je si třeba si uvědomit, že předlisabonská úprava byla v tomto ohledu ještě jednodušší a problematictější a jediné členění, které bylo vytvořeno judikaturou ESD, bylo členění na akty plynoucí ze smluv a akty prováděcí. Jedinou ochranou proti případným individuálním právním aktům tehdejší EU byla aktivní žalobní legitimace proti rozhodnutí ES, pokud byla dotčená fyzická nebo právnická osoba jeho adresátem. Popřípadě, pokud bylo rozhodnutí přijato formou nařízení či adresováno někomu jinému, mohl takový právní akt dotčený žalovat, pokud jím byl osobně a bezprostředně dotčen (čl. 230 SES). Určitá ochrana proti možnému zneužití nařízení či rozhodnutí

k vydání individuálního právního aktu tak existovala pouze v komunitárním právu, jelikož však pojetí osobního a bezprostředního dotčení bylo vykládáno ESD velice restriktivně, byla fakticky ochrana proti případným nařízením, jejichž obsahem byl individuální právní akt poměrně slabá.⁵⁴⁸ Ve vztahu k právním aktům druhého a třetího pilíře, byť tyto právní akty nebyly přímo účinné v členských státech, evropské právo ochranu třetím osobám neposkytovalo.⁵⁴⁹

Lisabonská smlouva v tomto ohledu přináší výrazné zlepšení. Ačkoli tedy nijak formálně nebrání přijímání individuálních právních aktů formou legislativního aktu, nově čl. 263 SFEU umožňuje těm osobám, které jsou adresáty právního aktu domáhat se neplatnosti takového aktu bez ohledu na jeho formu, přičemž v takovém případě není posuzována bezprostřední a osobní dotčenost tímto aktem.⁵⁵⁰ Lisabonská smlouva dále zlepšuje postavení třetích osob vůči případným nelegislativním aktům EU, kdy pro aktivní žalobní legitimaci postačuje bezprostřední dotčení. Vzhledem k jednotnému právnímu řádu došlo i k rozšíření působnosti ESD, a tedy i možností soudní ochrany, přičemž ta byla rozšířena částečně i SBZP, když ESD může rozhodovat i o žalobách směřujících proti právním aktům SZBP, jimiž se stanoví omezující opatření vůči fyzickým nebo právnickým osobám (čl. 275 SFEU).

Případné oběti takového právního aktu se samozřejmě mohou bránit i před českými soudy, dojde-li k řízení o jeho případném porušení a odmyslíme-li možnost případného zásahu Ústavního soudu, může se účastník tohoto řízení bránit takovému aktu prostřednictvím institutu předběžné otázky k ESD, kterou sice nemůže podat přímo, ale soud by měl návrhu na její podání za těchto okolností vyhovět.⁵⁵¹

Evropský právní řád obsahuje odlišný systém právních aktů než právní řád ČR. Je-li však klíčovým zájmem umožnit adresátovi právního aktu, který posuzujeme jako individuální a který byl vydán formálně jako obecný právní akt, nějakou obranu proti

⁵⁴⁸ ANKERSMIT, Laurens, 2013. The seal product cases (III): CJEU confirms GC and AG analysis of the concept 'regulatory act' in article 263 TFEU. *European Law Blog* [online] [vid. 2017-03-20]. Dostupné z: <http://europeanlawblog.eu/2013/10/03/the-seal-product-cases-iii-cjeu-confirms-gc-and-ag-analysis-of-the-concept-regulatory-act-in-article-263-tfeu/>

⁵⁴⁹ Určité ochrany se mohlo třetím osobám ve vztahu k třetímu pilíři dostat prostřednictvím institutu předběžné otázky, pokud členský stát přijal v tomto ohledu jurisdikci ESD.

⁵⁵⁰ O takovém to výkladu čl. 263 SFEU se dlouhodobě spekulovalo (viz např. JACOBS, Francis G., 2012. The Lisbon Treaty and the Court of Justice. In: Andrea BIONDI, Piet EECKHOUT a Stefanie RIPLEY, ed. *EU law after Lisbon*. Oxford [England]; New York: Oxford University Press, s. 197–212.; Türk 2012, s. 72), potvrzen však byl ESD až v rozsudku, C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami a další v Evropský parlament a Rada*, ze dne 3. 10. 2013

⁵⁵¹ Rozsudek ESD C-370/12, *Thomas Pringle v. Irsko*, ze dne 27. 11. 2012, p. 38-44

tomuto aktu, evropské právo mu tuto možnost dává, přičemž Lisabonská smlouva v tomto ohledu přináší výrazné kvalitativní zlepšení k možnostem jejího uplatnění. Dopad Lisabonské smlouvy do právního řádu ČR je v tomto ohledu veskrze pozitivní.

4.7.5. Institucionální reforma Evropské unie

Dalším výrazným důsledkem Lisabonské smlouvy je oslabení vlivu ČR v EU v důsledku změny způsobu hlasování v Radě. Tato změna je navíc umocněna tím, že o řadě právních základů, u kterých bylo rozhodováno jednomyslně, je nově rozhodováno většinovým hlasováním.

Čl. 10a Ústavy nikterak nespécifikuje, jakým způsobem mají být přenesené pravomoci vykonávány, ani zda je nutné, aby ČR na jejich výkonu jakkoliv participovala.

Nutno však dovozovat, že musí být vykonávány v souladu se zásadami, které z Ústavy plynou. Má-li býti dodrženo, že ČR je demokratický stát, kde zdrojem státní moci je lid, je jen obtížně akceptovatelná představa, že by ústavní orgány mohly přenášet pravomoci ČR zcela bezpodmínečně.

Je-li stát demokratický, znamená to, že jeho občané mají právo podílet se na správě věcí veřejných. V ČR se to projevuje tím způsobem, že klíčové instituce jsou tvořeny z volených zástupců. Tyto instituce, Parlament v celostátním měřítku, dále pak krajská a obecní zastupitelstva, pak ustavují exekutivní složky.

Tím je zajištěna alespoň základní reprezentace vůle lidu a plnění jeho politických požadavků. Má-li být tedy dodržen demokratický princip, musí ČR dbát nejen na dodržování základních práv a zásad právního státu, ale demokratického principu, tedy prosazování politické vůle většiny. Tímto je tedy vázána i při přenosu pravomocí dle č. 10a Ústavy.

Aby byl přenos pravomocí v souladu s ústavním pořádkem, musí být pro výkon přenášené pravomoci stanoveny takové podmínky, že ČR bude schopna zajistit, že v rámci výkonu těchto pravomocí bude zajištěna náležitá reprezentace zájmů většiny. Do jaké míry záleží především na charakteru jednotlivých pravomocí, zdali se jedná o pravomoci legislativní, exekutivní nebo soudní a také s ohledem na rozsah přenosu.

Jelikož většina pravomocí přenášených na EU jsou pravomoci legislativní, u kterých je i v rámci ČR požadavek na demokratickou legitimitu největší a rozsah přenosu je značný, je nutno dovozovat i ústavně daný požadavek, aby v případě přenosu

takovýchto pravomocí, demokratická většina na jejich výkonu náležitě participovala i v rámci mezinárodní organizace, na kterou byly pravomoci přeneseny. Došlo-li by k přenosu pravomocí vydávat normativní právní akty, které jsou nadřazeny zákonům na mezinárodní organizaci bez toho, aniž by byla náležitě reprezentována v této organizaci vůle lidu ČR, jednalo by se o přenos v rozporu s ústavním pořádkem.

Již v rámci předlisabonské úpravy ČR měla své zástupce ve všech hlavních evropských institucích. Způsob tvorby právních aktů v EU je komplexní a ochrana zájmů členských států je nějakým způsobem zajištěna v každé klíčové instituci. Nelze však přehlédnout, že nejdůležitější institucí pro reprezentování zájmů jednotlivých členských států je Rada, popřípadě Evropská rada. V rámci Rady je ČR reprezentována vládou. Opomineme-li v tuto chvíli, že je vláda exekutivní orgán a není přímo volena, tedy její demokratická legitimita je pouze odvozená od legitimacy Poslanecké sněmovny, je to právě zástupce vlády v Radě, který by měl zajišťovat, že zájmy lidu ČR budou v rámci EU náležitě reprezentovány. V případě, že by význam ČR v Radě poklesl natolik, že by se její hlas stal v zásadě bezvýznamný, bylo by otázkou, zda by bylo možné shledat podmínky přenosu pravomocí za souladné s Ústavou. Pokud však nedojde k tomuto krajnímu případu, je stanovení konkrétních podmínek participace především politickou otázkou. Lisabonskou smlouvou sice dochází k oslabení váhy ČR při většinovém hlasování v Radě, nelze říct, že by se hlas ČR stal bezvýznamným. Nový systém je spravedlivější, byť nelze odhlédnout, že zvýhodňuje velké státy. Skutečnost, že došlo ke snížení váhy ČR v Radě tak nelze pokládat za protiústavní, byť bezpochyby tato skutečnost má ústavněprávní dopad. Bylo otázkou především politické odpovědnosti orgánů ČR, zda novou úpravu přijmou či nikoli. Ačkoli se tedy může zdát zvláštní, že ČR na tento nový systém přistoupila, je třeba vidět, že je-li zájmem být členem EU, je rovněž jejím zájmem, aby EU řádně fungovala a rozvíjela se. Pro splnění tohoto cíle je nutné zainteresovat všechny členské státy, tedy i ty velké. Naopak bez nich by pravděpodobně celá integrace ztratila smysl, čímž by mohly být zájmy ČR poškozeny mnohem více než slabší váhou hlasu při hlasování v Radě.

Z pohledu náležité reprezentace zájmů ČR je významné, že nakonec zůstalo u principu rovného zastoupení v Komisi. Ačkoli v tomto ohledu ke změně nedošlo a sama Lisabonská smlouva počet komisařů snižuje, nevstoupila-li by v účinnost, je velmi pravděpodobné, že by složení Komise došlo změn, neboť předcházející úprava

neumožňovala zachovat počet komisařů na úrovni počtu členských států sekundárním aktem.

K mírnému oslabení došlo i v zastoupení ČR v Evropském parlamentu, kdy počet volených poslanců za ČR klesl z 22 na 21.⁵⁵² Jelikož však klesl i celkový počet poslanců ze 766 na 751, je celkové oslabení naprosto minimální. Zastoupení v Evropském parlamentu tak zůstává velmi silné, byť podobně jako v případě Komise, v rámci Evropského parlamentu ochrana zájmů členských států je spíše druhořadá.

Pomineme-li nyní otázku suverenity a budeme-li se zabývat pouze tím, které pravomoci jsou vykonávány na evropské úrovni a které na úrovni členských států, tj. budeme aplikovat Kelsenovo relativní rozlišování mezi federací a konfederací, přičemž jako přenesené pravomoci budeme pro zjednodušení chápat ty, o kterých se v Radě rozhoduje většinově, nelze nevidět jeden ze zásadních dopadů Lisabonské smlouvy, výrazné rozšíření počtu oblastí spadajících pod hlasování kvalifikovanou většinou. Dochází tak bezpochyby k výraznější federalizaci EU.

Její právní řád se stává centralizovanější a ČR výrazně oslabilu své možnosti, jak v těchto oblastech dosáhnout úpravy dle svých zájmů, což je navíc s oslabením váhy hlasu velice výrazný důsledek Lisabonské smlouvy, který se s ohledem na přechodná období začal plně projevovat až později. Právě v situacích, kdy ve věcech, která veřejnost vnímá citlivě, dochází k přehlasování ČR, je pak často laickou veřejností ventilován odpor vůči EU, a to často přímo konkrétně vůči Lisabonské smlouvě.

Lisabonská smlouva je poté označována za příčinu přehlasování ČR, ačkoli takovéto přehlasování by bylo většinou možné i v případě jejího odmítnutí. Přesto je nutno uvést, že i přes rozšíření většinového hlasování a snížení váhy hlasu⁵⁵³ je počet případů, kdy došlo k přehlasování ČR v Radě velmi malý. Od účinnosti Lisabonské smlouvy došlo k 10 případům,⁵⁵⁴ ve kterých byla ČR v Radě přímo přehlasována. Dále

⁵⁵² V případě, že by došlo k dalšímu rozšíření, tento počet by mohl dále klesat s ohledem na maximální počet poslanců Evropského parlamentu. Naopak v případě, že skutečně dojde k vystoupení Spojeného království, je možné, že počet poslanců za ČR i stoupne.

⁵⁵³ Být k tomu došlo až po přechodném období od 1. 11. 2014 s možným návratem k předchozímu modelu na návrh kterého koliv členského státu až do 31. 3. 2017.

⁵⁵⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 259/2012, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/36/EU, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/51/EU, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/77/EU, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, EURATOM) č. 1023/2013, směrnice Evropského parlamentu a Rady

došlo k dalším 11 případům,⁵⁵⁵ kdy se ČR zdržela hlasování. Celkový počet hlasování po účinnosti Lisabonské smlouvy, kterých se ČR zúčastnila, činil 768.⁵⁵⁶ Pro úplnost lze dodat, že jen ve dvou případech došlo k přehlasování ČR ve věci právního základu, u kterého dřívější úprava požadovala jednomyslný souhlas v Radě.⁵⁵⁷

Jak bylo již popsáno výše, nedomnívám se, že v důsledku těchto změn lze hovořit o vzniku evropského federativního státu. Klíčové pravomoci stále zůstávají v rukou členských států, a i v případě, že EU může v některých citlivých oblastech vydávat právní akty, zůstalo pro tyto oblasti zachováno rozhodování na základě jednomyslnosti.

4.7.6. Úprava vnějších vztahů Evropské unie po Lisabonské smlouvě

Lisabonská smlouva přinesla výrazné změny vnějších pravomocí EU. Hlavní část reformy spočívala pouze v institucionální reformě. V tomto ohledu je patrný především ten důsledek, že proti předchozímu stavu má stát předsedající Radě již jen minimální vliv na vnější záležitosti. Jelikož však v současné době je členských států 28, ke střídání dochází tedy až po 14 letech, nelze mít za to, že by tato možnost ovlivňovat vnější vztahy EU měla zásadní dopad na ČR.

Vytvořením jednotného právního řádu však došlo i k faktickým dopadům do výkonu jednotlivých vnějších pravomocí EU.

Především, čímž se zabýval i Ústavní soud, jsou veškeré mezinárodní smlouvy uzavírané EU sjednávány jednotnou procedurou dle hlavy V. SFEU.⁵⁵⁸ Tedy i ty uzavírané v rámci SZBP. ESD tak prostřednictvím tohoto článku může přezkoumávat soulad mezinárodních smluv uzavíraných v rámci SZBP a rozšiřuje tak svůj vliv do oblasti, která mu byla dle předchozí právní úpravy zapovězena.⁵⁵⁹ Senát napadl čl. 216

2014/56/EU, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 537/2014, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 653/2014, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/64/EU, Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1601

⁵⁵⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 121/2012; nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1231/2010, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 539/2010, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/17/EU, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 528/2012, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1260/2013, nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1305/2013, nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1305/2013, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/63/EU, směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/637, směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1513.

⁵⁵⁶ Zdroj: votewatcheurope.eu; údaje platné ke dni 21. 2. 2017.

⁵⁵⁷ Jednalo se o právní akty dle čl. 79 odst. 2 SFEU, viz kapitola 4.6.8.

⁵⁵⁸ *Lisabon I*, p. 176-186.

⁵⁵⁹ Viz rozsudek ESD, C-658/11, *Evropský parlament Parlament v Rada*, ze dne 24. 7. 2014.

SFEU, který je ustanovením, jenž hlavu V. SFEU uvozuje, pro možný nesoulad s čl. 49 a 63 odst. 1 písm. b) Ústavy, neboť ČR bude mezinárodními smlouvami vázaná, aniž by je musela ratifikovat, přičemž čl. 216 rozšiřuje možnosti EU mezinárodní smlouvy uzavírat.

Takové úvahy Ústavní soud odmítl jednak zdůvodněním, že samotný čl. 216 SFEU není kompetenční normou a dále upozornil, že bezpochyby je možné i přenos vnějších pravomocí z ČR na mezinárodní organizaci tedy i k uzavírání mezinárodních smluv. Takovéto zdůvodnění lze pokládat za zcela dostačující, byť závěr Ústavního soudu, že toto ustanovení není kompetenční normou, není tak jednoznačný.⁵⁶⁰ Bezpochyby však, což zdůrazňuje i Ústavní soud, k samotnému sjednávání mezinárodní smlouvy dochází na základě nějakého konkrétního právního základu či cíle EU v rámci některé z politik. Jelikož vnitřní pravomoci EU jsou velice široké a jen obtížně ohraničené, a to nejen s ohledem na čl. 352 SFEU, je vnější pravomoc EU ke sjednávání mezinárodních smluv značná. Toto ustanovení je zajímavé tím, že vůči němu Ústavní soud vznesl v rámci obou nálezů nejvýraznější pochybnosti o jeho souladu s ústavním pořádkem, a to pro jeho vágnost.⁵⁶¹

Ačkoli toto ustanovení je bezpochyby vágně formulované, pokud není dle Ústavního soudu kompetenčním ustanovením, je otázka, jaký charakter tedy má, a proč by tedy tato vágnost měla mít dopady do ústavního pořádku. Vnímáme-li ho jako ustanovení uvožující procesní úpravu sjednávání mezinárodních smluv Evropskou unií,

⁵⁶⁰ Souhlasně s názorem ústavního soudu viz Syllová et al. 2010, s. 749. Je zcela nepochybné, že pokud by čl. 216 byl kompetenčním ustanovením, tedy právním základem pro uzavření mezinárodní smlouvy, jednalo se o velice široce koncipované oprávnění srov. KOUTRAKOS, Panos, 2015. *EU International Relations Law*. B.m.: Bloomsbury Publishing. ISBN 978-1-78225-895-7; Schütze 2015, s. 194–196.

⁵⁶¹ *Lisabon I*, p. 186 Ústavní soud konkrétně uvedl: „Na druhé straně je však třeba zdůraznit, že citovaný článek 216 je pro svou vágnost na hranici slučitelnosti s nároky na normativní vyjádření právního textu, které plynou z principů demokratického právního státu. Sám Ústavní soud – zabývá se na jiném místě obsahem přenosu pravomocí ve smyslu čl. 10a Ústavy - dovedl, že tento přenos musí být ohraničený, rozpoznatelný a dostatečně určitý. Právě "určitelnost" přenosu pravomocí na mezinárodní organizaci je v článku 216 Smlouvy o fungování EU dosti problematická; již na první pohled je patrné, že jeho formulace (... "nebo" ... "bud" ... "nebo" ... "nebo" ... "či" ...) jsou "kaučukové", vágní a nesnadno předvídatelné. V tomto směru se lze pro porovnání zmínit např. o obecně známé ustálené judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, která - pokud se týká pojmu "zákon" - vyžaduje, aby byl dostupný, přesný a s předvídatelnými následky. I když si Ústavní soud uvědomuje, že požadavky na přesnost mezinárodních smlouvy nelze (patrně) vykládat tak striktně, jako je tomu u zákona, přesto dovozuje, že základní prvky přesnosti, určitosti a předvídatelnosti právní úpravy musí splňovat i mezinárodní smlouva. To je však u článku 216 Smlouvy o fungování EU dosti sporné; nicméně to nezachází tak daleko, že by Ústavní soud mohl a měl vyslovit – toliko pro výše uvedené normativní vyjádření daného textu – že je citovaný článek 216 v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.“

je třeba vykládat jej v souvislosti s dalšími procesními ustanoveními hlavy V. SFEU. Poté však lze jen stěží napadat jeho vágnost.

Naopak, budeme-li jej vnímat jako pravomoc, jeho vágnost by pak mohla znamenat porušení čl. 10a Ústavy, neboť přenos pravomocí by nebyl dostatečně určitý. V takovém případě, je třeba ho posuzovat v kontextu celé systematiky pravomocí EU, jako doplňující speciální klausuli flexibility pro sjednávání mezinárodních smluv.⁵⁶² Takovéto doplnění konkrétních pravomocí zbytkovými klausulemi je tradiční součástí obecné systematiky pravomocí EU. V tomto ohledu tento článek nepředstavuje žádný exces z tohoto pojetí.

Ústavní soud se poté ve svém druhém nálezu zabýval otázkami spojenými se SBOP, konkrétně s cílem EU, kdyby bylo skupinou senátorů namítáno, že vlastní obrana je pravomoc, která musí být svrchovanému státu zachována. Ústavní soud v tomto ohledu tyto námitky odmítl, jelikož kolektivní obranu nelze pokládat za narušení státní svrchovanosti, přičemž odkázal na příklad Severoatlantické organizace, když přistoupením také nedošlo ke ztrátě státní svrchovanosti. Ústavní soud si v tomto ohledu trochu zjednodušil situaci, neboť senátoři namítali nutnost zachování „vlastní“ obrany, čímž pravděpodobně nemysleli nemožnost zapojení ČR do obranných aliancí, ale že by za vnější obranu převzala zodpovědnost EU v rámci společné obranné politiky, tj. vytvoření evropské armády a zánik či podřazení české armády pod armádu evropskou. Takováto „vlastní“ obrana je věcí, která je obecně pokládána za klíčovou pravomoc suverénního státu, byť jak bylo popsáno výše, schopnost vnější obrany je spíše nutný prvek k naplnění státní suverenity než podstatná náležitost suverenity samotné.

Každopádně rozhodné především je, že Lisabonská smlouva žádnou společnou obranu EU nevytváří, ačkoli o ní hovoří v čl. 42 odst. 2 SEU. V tomto ustanovení je jednoznačně uvedeno, že případný vznik společné obrany by podléhal změně Smluv. Nadto není ani patrné, jak by tato společná obrana byla koncipována, neboť je klidně možné, že i v případě jejího zřízení by se jednalo o formu vojenské aliance a nikoliv převzetí obrany ČR armádou EU.

⁵⁶² Takovéto zasazení do celkového konceptu pravomocí EU činí i Ústavní soud. Je však s podivem, že v případě čl. 216 se pozastavuje nad jeho vágností, ale čl. 352 SFEU nikterak problematický neshledává.

Obecně lze k SZBP, a tedy i k SBOP uvést, že Lisabonská smlouva zachovala specifický charakter těchto politik a nelze tedy hovořit, že by docházelo v tomto ohledu k postoupení pravomocí ČR na EU. Lisabonská smlouva v tomto ohledu zachovává specifika zrušeného druhého pilíře. Určité problematické aspekty spočívající ve vynětí většiny právních aktů SZBP z jurisdikce ESD, tedy potenciálním rozporem s principem právního státu, které byly popsány v předchozích kapitolách, nemají samy o sobě dopad do ústavního pořádku, neboť tyto právní akty nejsou přímo vykonatelné. Případné porušení ústavního pořádku vládou při výkonu členských práv ČR v rámci SZBP, lze bezpochyby použít vnitrostátní kontrolní mechanismy.

4.7.7. Listina práv Evropské unie a čl. 6 SEU

Jak již bylo naznačeno v kapitole 4.2.9 přijetí LPEU představuje jeden z neproblematičtějších aspektů Lisabonské smlouvy, jelikož ochrana základních práv má v ČR ústavní dimenzi, přičemž lze i dovozovat, že velká část práv v Listině představuje i podstatnou náležitost demokratického a právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy. Určité obavy vyjádřil i Senát, byť v rámci jeho podání se spíše jednalo o požadavek právního výkladu, než že by přímo namítal protiústavnost LPEU.⁵⁶³

Ústavní soud z toho dovodil, že Senát rozporuje LPEU jako celek. Nejasnosti ohledně statusu LPEU Ústavní soud rozptýlil prostřednictvím jednoznačného jazykového výkladu čl. 6 odst. 1 SEU, ve kterém je uvedeno, že LPEU má stejnou právní sílu jako smlouvy. Rovněž obavy Senátu ohledně možného rozšíření pravomocí odmítl s ohledem na obsah čl. 6 odst. 1 SEU a čl. 51 odst. 2, které konstatují, že LPEU pravomoci EU nikterak nerozšiřuje. Ke způsobu aplikace odkázal na čl. 51 odst. 1 LPEU, dle kterého LPEU zavazuje instituce a orgány EU a členské státy pouze, pokud jednají na základě evropského práva. Ústavní soud rovněž zopakoval, že v případě, že orgány EU nebudou zajišťovat dostatečnou ochranu základních práv a svobod, bude na orgánech ČR, aby tuto ochranu zajistily.⁵⁶⁴ Ústavní soud rovněž zmínil čl. 53 LPEU jako klíčový k omezení dosahu evropského práva.

⁵⁶³ To byl ostatně rys celého podání Senátu.

⁵⁶⁴ *Lisabon I*, p.196. Z tohoto závěru Ústavního soudu by se i mohlo jevit, že celá Listina je pokládána za podstatnou náležitost demokratického a právního státu. V tomto ohledu je zajímavé srovnání s nálezem *eurozatykač*, ze kterého by naopak bylo možno dovozovat, že tomu tak není.

Ústavní soud samozřejmě posuzoval Lisabonskou smlouvu v době, kdy ještě nebyla účinná, a tedy musel vycházet z textu Lisabonské smlouvy a LPEU. Jednalo se o abstraktní přezkum. V tomto ohledu skutečně obsah čl. 6 a obsah LPEU neobsahuje žádné ustanovení, které by bylo v přímém rozporu s ústavním pořádkem. Není tak překvapivý závěr Ústavního soudu, který toto potvrdil. Od počátku bylo zřejmé, že klíčová budou reálná jednání EU, především pak ESD v konkrétních kauzách. V tomto ohledu rozsudky ESD C-617/10, *Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson*, ze dne 26. 2. 2013 a C-399/11, *Stefano Melloni v Ministerio Fiscal*, ze dne 26. 2. 2013, můžou představovat jistý „šok“. Je zjevné, že ESD otázku, kdy členský stát vykonává evropské právo velice široce a rovněž čl. 53 LPEU pro něj zjevně nepředstavuje překážku pro odmítnutí aplikace vyššího standardu ochrany, zajišťovaný právním řádem členského státu, čímž by se v zásadě potvrdily obavy odpůrců LPEU s tím, že se stane nástrojem pro další expanzi působnosti EU.

Jelikož tyto rozsudky vzbudily například u německého ústavního soudu značnou nelibost, je i možné, že ESD v budoucnu bude přece jen opatrnější.⁵⁶⁵

Hlavním dopadem do ústavního pořádku v tomto ohledu je, že v případě, že české správní úřady a soudy rozhodují ve věci upravené evropským právem, je jejich povinností postupovat v souladu s LPEU. Jelikož však po obsahové stránce LPEU nepředstavuje nějak zásadně odlišné pojetí základních práv oproti Listině, vznik situací, které by nešly odstranit prostřednictvím eurokonformního výkladu, není zas tolik pravděpodobný. V tomto ohledu již ani možné dopady evropského práva do právního řádu ČR nepůsobí tak problematicky, neboť to budou zejména správní úřady a soudy ČR, které LPEU vykládají. Nelze tedy předpokládat, že by docházelo k jejímu výkladu v rozporu s pojetím, které je přijímáno v ČR a možný konflikt tedy může v zásadě nastat pouze v případě předběžné otázky položené ESD soudem nebo v případě, že by byla ČR napadena žalobou pro porušování LPEU, což je asi ještě méně pravděpodobný scénář.

⁵⁶⁵ Ve vztahu k C-617/10, *Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson*, ze dne 26. 2. 2013, BVerfG mimo jiné uvedl: „*this decision must not be read in a way that would view it as an apparent ultra vires act or as if it endangered the protection and enforcement of the fundamental rights in the Member States.*“ Rozsudek BVerfG, sp. zn. 1 BvR 1215/07, ze dne 24. 4. 2013, p. 91. Následně BVerfG, ve věci sp. zn. 2 BvR 2735/14, ze dne 15. 12. 2015, zrušil vydání amerického státního občana na základě evropského zatýkacího rozkazu k výkonu trestu do Itálie, kde byl odsouzen v nepřítomnosti pro rozpor se základními právy garantovanými německým základním zákonem. Jednalo se o věc skutkově obdobnou případu C-399/11, *Stefano Melloni v Ministerio Fiscal*, ze dne 26. 2. 2013.

Rovněž je třeba podotknout, že Ústavní soud neváhal označit rozsudek ESD za ultra vires v kauze, ve které se rozhodně nejevilo, že dochází k zásahu do materiálního jádra Ústavy a lze tak předpokládat, že by v případě, že by hrozila nějaké osobě újma na právech garantovaných Listinou, že by opět neváhal zasáhnout a hájil tak svrchovanost českého ústavního pořádku, a především hodnoty které chrání.

4.7.8. Prostor svobody bezpečnosti a práva

Oblast evropského práva vymezená jako prostor svobody bezpečnosti a práva dlouhodobě představuje oblast, ve které jsou upravena témata, která jsou vnímána veřejností velmi citlivě. Jedná se především o justiční spolupráci v trestních věcech a azylovou a přistěhovaleckou politiku. Z tohoto důvodu se tak určité pravomoci EU vymezené v rámci této politiky staly již otázkou přezkumu Lisabonské smlouvy Ústavním soudem.

Již Senát v prvním řízení o přezkumu Lisabonské smlouvy namítal možný nesoulad čl. 83 odst. 1 SFEU z důvodu v něm zakotvené speciální pasarely. Skupina senátorů poté v druhém řízení ve vztahu k tomuto článku namítala, že není možné pravomoc rozhodovat o tom, co je trestným činem a jaké tresty za něj ma být uložen, postoupit na mezinárodní organizaci. Skupina senátorů poté vznesla rovněž námitky proti čl. 78 odst. 3 a čl. 79 odst. 1 SFEU, když namítala 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“, v čemž shledávali rozpor s čl. 1 odst. 1 a 10a Ústavy.⁵⁶⁶

Oblast trestního práva, která je právě upravena v čl. 82 a čl. 83 SFEU, byla dlouhodobě vnímána jako oblast spadající do výhradní působnosti členských států, což byl také důvod specifického charakteru třetího pilíře předlisabonské EU.

V případě prvního řízení se Ústavní soud se vznesenou námitkou vypořádal stručně odkazem na specifickou proceduru dle čl. 83 odst. 3 SFEU, prostřednictvím které každý členský stát disponuje stále právem veta a dále zmínil, že Parlament je

⁵⁶⁶ 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 [online]. 28. září 2009. [vid. 2017-03-16]. Dostupné z: <http://www.jirioberfalzer.cz/dokumenty>, p. 148

oprávněn vykonávat svou kontrolní úlohu ve vztahu k dodržování zásady subsidiarity. Námitky vznesené vůči čl. 83 SFEU v následném řízení Ústavní soud jednak odmítl s tím, že postoupením trestněprávních pravomocí nedochází k porušení suverenity ČR, kdy naopak je znakem suverenity státu, že tyto pravomoci podstoupit může. Ústavní soud zdůraznil limity čl. 83 odst. 1 SFEU a uvedl, že s ohledem na cíl, kterým je potírání přeshraniční kriminality, je přenesení této pravomoci v zájmu ČR.⁵⁶⁷ Ústavní soud poté upozornil, že s ohledem na aktuální judikaturu ESD, dle které pravomocí harmonizovat trestněprávní předpisy disponovalo již ES, Lisabonská smlouva stanovuje pro možnou harmonizaci trestněprávních předpisů výrazně přísnější limity, a pojistku dle čl. 83 odst. 3 SFEU.⁵⁶⁸

Domnívám se, že odůvodnění Ústavního soudu ve vztahu k možnému přenosu pravomocí v oblasti trestního práva bylo zcela výstižné. Ústavní soud uvedl jak rovinu teoretickou, tedy, že samotný princip suverenity nikterak nebrání postoupení (delegaci) takovéto pravomoci, neboť ze své podstaty suverén není nijak omezen v možnostech delegace svých konkrétních pravomocí. V tomto ohledu je však třeba mít na paměti, že evropské právo vnímáme optikou zastávanou Ústavním soudem, že normy ústavního práva jsou evropskému právu nadřazeny. Možné porušení státní svrchovanosti, tj. čl. 1 odst. 1 Ústavy může být vyloučeno.

Pokud by tedy čl. 83 SFEU měl být v rozporu s ústavním pořádkem, musel by jím být přenos takovýchto pravomocí zapovězen. Listina skutečně zakotvuje celou řadu trestněprávních zásad a norem, jak trestního práva procesního, tak hmotného, mezi nimi rovněž v čl. 39 Listiny zásadu, že stanovit, co je trestným činem a jaký trest je za něj, je možné pouze zákonem. Nepřímo je tak stanoveno, že jediným oprávněným orgánem k vymezení skutkových podstat trestných činů a trestů za ně je Parlament ČR, neboť ten jediný je oprávněn vydávat zákony. Čl. 82 tak čl. 83 SFEU však umožňuje EU pouze vydat směrnice k harmonizaci trestněprávních předpisů. V tomto ohledu tak je čl. 83 SFEU s ústavním pořádkem souladný, neboť případné skutkové podstaty nových trestných činů a trestů za ně budou stanoveny v souladu s čl. 39 Listiny.

⁵⁶⁷ *Lisabon II*, p. 156

⁵⁶⁸ *Lisabon II*, p. 158

Další a asi nejvýznamnější skutečností, kterou Ústavní soud zdůraznil je, že pravomoc upravovat trestněprávní materii alespoň dle ESD, disponovalo již ES, Lisabonská smlouva tak v tomto ohledu pravomoc EU ve vztahu k trestnímu právu zpřesňuje a zužuje, nikoli rozšiřuje.

K pochybám Senátu o ústavnosti speciální pasarely zakotvené v čl. 83 odst. 1 SFEU lze pouze uvést, že bylo zcela v rámci zákonodárné pravomoci Parlamentu přijmout takovou zákonnou úpravu ve vztahu k tomuto článku (samozřejmě i k čl. 82 odst. 1 SFEU), kterou by byl stanoven vázaný mandát vlády, k čemuž nakonec i došlo.

Dopady Lisabonské smlouvy do ústavního pořádku tak v tomto ohledu lze hodnotit veskrze pozitivně, neboť dochází ke kodifikaci pravomoci, kterou dle kontroverzní, ale akceptované judikatury ESD, ES již implicitně disponovalo, což je bezpochyby s ohledem na požadavek jednoznačného vymezení přenášené pravomoci žádoucí. Rovněž z pohledu zájmů členských států, tedy i ČR je důležité, že i přes formálně standardní řádnou legislativní proceduru ČR disponuje právem veta v rámci této oblasti, a lze v zásadě předpokládat, že harmonizace trestněprávních předpisů prostřednictvím jiných právních základů je zakotvením těchto dvou speciálních právních základů vyloučena.⁵⁶⁹

Zbývá dodat, že do data dokončení této práce nedošlo k přijetí legislativního právního aktu v oblasti trestního práva, proti vůli ČR.⁵⁷⁰

Námítku možné protiústavnosti čl. 78 odst. 3 a čl. 79 odst. 1 SFEU Ústavní soud odmítl jednak se zdůvodněním, že pravomoci, které jsou v těchto ustanoveních EU svěřeny, nejsou nové a dále uvedl, že otázku regulace pohybu osob třetích zemí pokládá za převážně politickou a znění, které zakotvila Lisabonská smlouva za souladné s čl. 10a Ústavy. Ústavní soud se tak vcelku pochopitelně odmítl podrobně zabývat jádrem námítky skupiny senátorů, že EU získá pravomoc ovlivňovat složení obyvatelstva ČR.

⁵⁶⁹ V tomto ohledu lze samozřejmě mít určité pochybnosti již s ohledem na právní historii Evropské unie a způsob výkladu evropského práva ESD. Nelze tak s úplnou jistotou vyloučit, že někdy v budoucnu dojde k harmonizaci trestněprávních předpisů prostřednictvím jiného právního základu než čl. 82 a 83 SFEU. Viz Herlin-Karnell 2012, s. 341–343.

⁵⁷⁰ Všechny právní akty vydané na základě čl. 82 a 83 SFEU byly přijaty i se souhlasem ČR. Viz příloha č. 1, seznam právních aktů, při jejichž přijímání došlo k přehlasování ČR, popřípadě se ČR zdržela hlasování.

Lisabonská smlouva skutečně přinesla přeformulování ustanovení o azylové a přistěhovalecké politice, které je zjevným posílením pravomocí EU v těchto politikách. Jelikož však dlouhodobě ESD vykládal pravomoci ES extenzivně, lze jen obtížně určit, do jaké míry skutečně k posílení pravomocí došlo, a jakými pravomocemi v tomto ohledu disponovalo již ES. Za současné úpravy je však teoreticky možné přijetí komplexní úpravy, která zcela vytlačí právní úpravu ČR, což dle bývalé úpravy nebylo alespoň formálně možné.

Bez ohledu na azylovou a přistěhovaleckou politiku je však zcela nepochybné, že EU (respektive ES) disponovala pravomocemi, prostřednictvím kterých mohla ovlivňovat složení obyvatelstva ČR, když svoboda volného pohybu osob byla dokonce jednou z hlavních zásad již od počátku EHS. Pokud bychom tedy měli za to, že ústavní pořádek takovéto pravomoci přenést neumožňuje, bylo by v rozporu již samotné členství ČR v EU. Žádné takové jednoznačně vyložitelné ustanovení, které by přenosu takovýchto pravomocí bránilo, v ústavním pořádku není. ČR nemá na základě ústavního pořádku žádnou povinnost k zajišťování určité skladby obyvatelstva, natož aby bylo upravováno, jaká by tato skladba měla být. Lze rovněž vyjádřit pochyby, zdali by taková úprava vůbec mohla v současné úpravě být, neboť čl. 3 Listiny jednoznačně zakotvuje rovnost všech osob bez ohledu na rasu, národnost či náboženství, a to bezpochyby i ve vztahu k možnosti pobývání na území ČR.⁵⁷¹ Případná existence ustanovení regulujícího skladbu obyvatel ČR by rovněž zcela jistě představovala překážku pro další členství ČR v EU.⁵⁷²

ČR není ani není současnou Ústavou pojímána jako národní stát, ale jako stát občanský a republikánský, což případnou hypotetickou úpravu regulující skladbu obyvatelstva rovněž vylučuje.⁵⁷³ Skupina senátorů měla pravdu v tom, že v důsledku

⁵⁷¹ Tím není myšleno, že ústavní pořádek dává právo k pobytu na území ČR komukoli, ale že povolení k pobytu musí být udíleno na základě individuálního posouzení každé osoby a nikoliv např. na základě etnické, rasové či náboženské příslušnosti ke skupině obyvatel.

⁵⁷² Právě volný pohyb osob byl jedním z hlavních důvodů, proč se Spojené království rozhodlo dne 29. 3. 2017 skrze čl. 50 SEU opustit EU. Viz např. RANKIN, Jennifer, 2016. Freedom of movement: the wedge that will split Britain from Europe. *The Guardian* [online]. 6. 10. [vid. 2017-03-16].

Dostupné z: <https://www.theguardian.com/politics/2016/oct/06/freedom-of-movement-eu-uk-brexit-negotiations-theresa-may>

⁵⁷³ I v současnosti se však ozývají hlasy v odborné veřejnosti, nějakým způsobem by měl být národnostní prvek do ústavního pořádku navrácen. Nedomnívám se, že zakotvení státního národa by samo o sobě na mém výkladu, něco měnilo, byť by pochopitelně záleželo na konkrétní přijaté úpravě. Viz GINTER, Jindřich, 2016. Ústavní právník Gerloch chce vrátit do ústavy národ. *Novinky.cz* [online] [vid. 2017-03-23].

případných právních aktů EU skutečně může dojít k významným změnám ve struktuře obyvatelstva ČR, a to i s ohledem na případný příliv uprchlíků z třetích zemí. Tato skutečnost je však obtížně připisovatelná Lisabonské smlouvě. Rovněž je třeba poznamenat, že ačkoli evropské právo dozajista již ovlivňuje složení obyvatel ČR, k zásadním změnám v jeho složení doposud nedošlo.

Po účinnosti Lisabonské smlouvy došlo pouze ke čtyřem případům, kdy ČR byla v Radě v případě právních aktů přijímaných v rámci společné azylové a přistěhovalecké politiky přehlasována, popřípadě se zdržela hlasování. Ve třech případech⁵⁷⁴ bylo postupováno na základě čl. 79 odst. 2 SFEU a ačkoli tato pravomoc ES byla již zakotvena v čl. 63 odst. 3 a 4 SES, hlasování v Radě bylo jednomyslné.⁵⁷⁵ V tomto ohledu tak v důsledku Lisabonské smlouvy byly přijaty legislativní právní akty ve znění, se kterým ČR nesouhlasila a jejichž přijetí by byla schopna za bývalé úpravy zabránit. V dalším případě byla přehlasována ve věci přijetí nelegislativního právního aktu na základě čl. 78 odst. 3 SFEU.⁵⁷⁶ V tomto případě však bylo možné takovýto akt přijmout i dle předchozí úpravy, a to rovněž na základě většinového hlasování

4.7.9. Význam demokratického deficitu Evropské unie z pohledu ústavního pořádku České republiky

Předně je třeba poznamenat, že ačkoli je závěr o demokratickém deficitu EU obecně přijímán, což je patrné i například z Laekenské deklarace, částí odborné veřejnosti je tato skutečnost zpochybňována, a to především s ohledem na charakter EU, obsah její činnosti, způsob přijímání právních aktů,⁵⁷⁷ popřípadě pro absenci lidu.⁵⁷⁸

Zůstává-li ČR a ostatní členské státy i v rámci EU svrchovanými státy, existenci evropského lidu to příliš nesvědčí.

Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/420565-ustavni-pravnik-gerloch-chce-vratit-do-ustavy-narod.html>

⁵⁷⁴ Jednalo se o směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 1231/2010/EU, při jejímž schvalování se ČR zdržela hlasování. Postoj ČR by tak nebránil jejímu schválení. Dále se jednalo o směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2011/51/EU a směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2014/36/EU. V jejich případě ČR hlasovala proti přijetí.

⁵⁷⁵ Viz bod 7 rozhodnutí Rady č. 2004/927/ES.

⁵⁷⁶ Rozhodnutí Rady (EU) č. 2015/1601. Jednal se v ČR o velmi kontroverzně přijímané rozhodnutí o přerozdělení uprchlíků z Řecka a Itálie.

⁵⁷⁷ zejména viz Moravcsik 2001.

⁵⁷⁸ Podrobněji k tomuto tématu viz Daniel Innerarity 2014.

Jak již však bylo popsáno v předchozích kapitolách, EU disponuje prvky, které jsou obecně spojovány se státy a v tomto ohledu je i patrná snaha zajistit, aby rozhodování EU bylo založeno na demokratických principech.⁵⁷⁹

Budeme-li demokratičnost zkoumat dle toho, jakým způsobem se podílejí občané EU na jejím rozhodování, a to ať prostřednictvím volení svých zástupců do institucí EU, popřípadě dokonce přímo, zjistíme, že rozdíl oproti například ČR není zas natolik velký. Ještě do nedávna byl český Parlament jediným přímo voleným ústavním orgánem na centrální úrovni a veškeré další klíčové instituce byly obsazovány jmenováním nebo volbou, která byla uskutečňována prostřednictvím jeho komor s případnou součinností dalších ústavních orgánů. Je patrné, že pro konstituování ČR jako demokratického státu postačovalo, že lidem byl volen pouze zákonodárný orgán.

V EU není situace zas natolik odlišná, neboť rovněž klíčové pravomoci spočívají na bedrech Evropské rady, Rady a Evropského parlamentu. Evropský parlament je rovněž také přímo volen. Evropská rada a Rada je složená ze zástupců členských států, kteří jsou legitimováni k zastupování svých států na základě svých ústavních procedur svými občany. Z tohoto pohledu nelze automaticky tvrdit, že by tyto dvě instituce neměly demokratické složení, neboť záleží na konkrétní ústavní úpravě jednotlivých členských států, jak vzniká mandát vlády, popřípadě hlav států. ČR je v Evropské radě a Radě zastupována premiérem, popřípadě prezidentem a konkrétními členy vlády. V případě ČR je sice pravdou, že vláda není přímo volený orgán. Pokud nedochází k nějakým nestandardním situacím je sepětí vlády a Poslanecké sněmovny velice úzké a z tohoto ohledu lze mít za to, že zastoupení ČR v Evropské radě a Radě vzniká na demokratickém základě, neboť povětšinou odráží výsledek voleb do Poslanecké sněmovny. Komise je volena Evropskou radou a Evropským parlamentem, přičemž jí může být vyslovena nedůvěra. V minulosti byl tento problém pochopitelně aktuálnější, jelikož Evropský parlament neměl téměř žádné reálné pravomoci. Po Lisabonské smlouvě se odráží již pouze jen ve slabším postavení Evropského parlamentu vůči Radě a jeho složení, které neodráží strukturu obyvatel EU.

⁵⁷⁹ Nelze nevidět, že za zaváděním demokratických opatření do fungování EU, především posilováním role Evropského parlamentu, je právě snaha o vytvoření evropského lidu, tedy určitého společného politického povědomí. Srov. Piris 2010, s. 335.

Podstatnými otázkami je, zdali tato skutečnost dopadá na legitimitu institucí EU a evropského práva a zda má vliv na ústavní pořádek ČR.

Legitimita je obecně charakterizována jako něco, co zdůvodňuje, a ospravedlňuje moc.⁵⁸⁰ Toto ospravedlnění může být zprostředkováno buď prostřednictvím autority (suveréna), která použití moci posvěcuje prostřednictvím právních předpisů, což lze pokládat za formální aspekt. V tomto pojetí je pak předkládána fikce neomylnosti suveréna. Nebo samotným způsobem užití moci, tedy zdali se jedná o užití spravedlivé.⁵⁸¹

Z definice je patrné, že zdroje legitimacy jsou různé a není jím jenom legitimita demokratická.

Podstatné je, že EU není stát, byť má některé kvazistátní prvky. Z tohoto pohledu je její legitimita především naplňována tím, do jaké míry se daří plnit cíle zakládacích smluv, kterými je zajištění míru a prosperity svých členů. S ohledem na tento zdroj legitimacy, která je pro existenci EU zcela nosná,⁵⁸² je nutno konstatovat, že množství demokratických prvků je pro nestátní organizaci zcela nadstandartní a bezpochyby dostačující.⁵⁸³

Jelikož je to ČR, kdo zůstává v rámci svého území svrchovanou autoritou, odpovídá svým občanům za naplňování ústavně zakotveného demokratického principu. Z pohledu ústavního pořádku je tak bez významu, zdali a jak se demokraticky

⁵⁸⁰ Holländer 2012, s. 60; Pavlíček 2014, s. 19.

⁵⁸¹ Toto rozdělení vzniklo v důsledku sekularizace společnosti, když tím, kdo dává právu legitimitu, již není Bůh. Vše, co pocházelo od boha, automaticky muselo být i spravedlivé. Blíže k tomuto tématu viz Holländer 2012, s. 60 nasl.

⁵⁸² Pokud by se nedařilo tyto cíle naplňovat, lze pochybovat, že by členské státy měli zájem na jejím dalším fungování.

⁵⁸³ Otázka legitimacy EU byla a stále široce diskutována. Kromě již citovaných zdrojů viz MAJONE, Giandomenico, 1998. Europe's „Democratic Deficit”: The Question of Standards. *European Law Journal*. 3., 4(1), 5. ISSN 13515993.; WINTR, Jan, 2009. Evropská unie a pluralita legitimit. In: A. GERLOCH a Jan WINTR, ed. *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek v ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. 167–176.; ROUSSEAU, Richard, 2014. THE „DEMOCRATIC DEFICIT” AND LEGITIMACY PROBLEMS OF THE EUROPEAN UNION: ELEMENTS OF THE DEBATE. *Online Journal Modelling the New Europe*. 9., (12), 10–30. ISSN 22470514; TOMÁŠEK, Michal, 2010. Příspěvek Lisabonské smlouvy ke zmírnění demokratického deficitu v EU. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*. 7–20. ISSN 03230619.

legitimuje EU, podstatné je pouze, zdali je demokraticky legitimováno působení ČR v EU.⁵⁸⁴

V současné době i v minulosti se jeví, že naše členství skutečně má většinovou podporu ve společnosti. Vstup do EU bych schválen v referendu, a to výraznou většinou. Ratifikace Lisabonské smlouvy byla schválena 3/5 většinou Parlamentem, a v současnosti i politické strany, které mají v programu vystoupení z EU, jsou významem spíše okrajové. Význam pro naplnění demokratického principu poté má i zajištění náležité reprezentace vůle většiny v ČR v rámci EU.⁵⁸⁵

Tímto tématem se rovněž zabýval i Ústavní soud v nálezu *Lisabon II*, neboť skupina senátorů vnesla v tomto ohledu dvě námitky.

Předně shledávali rozpor s vymezením ČR jako demokratického právního státu za situace, kdy vázaný mandát není vztažen na všechny případy, kdy EU rozhoduje ve věci, která by dříve příslušela Parlamentu.⁵⁸⁶ V druhé námitce byl poté namítán rozpor čl. 10 odst. 1 SEU, dle kterého je EU založena na zastupitelské demokracii s čl. 1 odst. 1 Ústavy, neboť dle jejich názoru by se tím EU sama stala státem.⁵⁸⁷ Senátoři tak paradoxně nenamítali samotný demokratický deficit, ale naopak opatření, která ho měla zmírnit.

První námitku Ústavní soud odmítl s tím, že Lisabonská smlouva nijak možnost vázaného mandátu neomezuje.⁵⁸⁸ Druhou námitku Ústavní soud odmítl na základě výkladu čl. 10 odst. 1 SEU, když zdůraznil, že tímto ustanovením jsou myšleny i procesy probíhající na úrovni členských států a dále vyloučil, že by princip zastupitelské demokracie mohl být uplatňován výhradně v rámci států.⁵⁸⁹

Ačkoli se Ústavní soud touto námitkou příliš nezabýval, skupina senátorů se dotkla tématu možného ohrožení státní suverenity právě v důsledku demokratizace EU. Podstata této namítky spočívá v tom, že jsou-li členské státy EU skutečně stále

⁵⁸⁴ Obráceně rovněž nelze dovozovat demokratickou legitimitu právního aktu EU ve vztahu k ČR, který mohl mít širokou podporu v ostatních členských státech, ale českými občany by byl odmítán. Takovýto akt pochopitelně může být legitimován účelem samotného členství, tedy že i přes akceptaci nežádoucího aktu je výhodnější v EU setrvat.

⁵⁸⁵ K tomuto viz kapitola 4.6.5.

⁵⁸⁶ *Lisabon II*, p. 7

⁵⁸⁷ *Lisabon II*, p. 13

⁵⁸⁸ *Lisabon II*, p. 134

⁵⁸⁹ *Lisabon II*, p. 137-138

suverénní, musí legitimita EU být zprostředkována právě členskými státy. Posilování demokratických principů v EU tak může být vnímáno jako snaha o vytvoření konstitujícího evropského lidu, tedy legitimačního zdroje nezávislého na členských státech.

Pokud někdo není zastáncem takového vývoje, není překvapením, že poté vnímá posilování demokratických principů v rámci EU jako hrozbu či jako zbytečný luxus. Samotná Lisabonská smlouva však zjevně takovýto stav nepřináší. Předně ČR zůstává i po její účinnosti svrchovaným státem,⁵⁹⁰ primární právo je plně v dispozici členských států, a i jednotlivý stát může z EU jednostranně vystoupit, přijatá demokratizační opatření v podobě posílení role Evropského parlamentu jsou jen evolucí stavu před Lisabonskou smlouvou, přičemž došlo k výraznému posílení role Evropské rady, tedy instituce, což k budování potencionálního evropského lidu přispívat určitě nebude. Zdali v budoucnu evropský lid, na jehož základě by mohl být ustanoven evropský stát, vznikne, je velká neznámá. Každopádně právní regulace, ať již ze strany EU či např. ČR, má jen omezené možnosti tento vývoj ovlivnit. Pokud by však skutečně mělo dojít k přetvoření EU na stát, nemělo by se to za současného znění Ústavy i zakladacích smluv EU, obejít beze změny primárního práva i ústavního pořádku ČR, pokud by měla zájem i poté v EU setrvat.

⁵⁹⁰ Viz především kapitola 4. 6.

Závěr

V souvislosti s přijetím Lisabonské smlouvy nedošlo na rozdíl od přijetí přístupové smlouvy k žádným ústavním změnám. Otázkou, kterou se nakonec zabýval i Ústavní soud bylo, zdali tento ústavní rámec přijatý s ohledem na vstup do EU umožňuje ratifikaci Lisabonské smlouvy. Ústavní soud konstatoval ve dvou nálezech, že Lisabonská smlouva v konkrétních ustanoveních i jako celek v souladu s ústavním pořádkem je.

Ačkoli tématem práce byly ústavněprávní důsledky Lisabonské smlouvy a nikoli soulad s ústavním pořádkem v otázce zachování státní svrchovanosti se tato dvě hlediska prolnula.

Domnívám se, že Ústavu a celý ústavní řád je třeba vykládat takovým způsobem, že zůstane zachován smysl všech jejich ustanovení. Jelikož i po přijetí Lisabonské smlouvy je stále účinný čl. 1 odst. 1 Ústavy, dle kterého je ČR svrchovaný stát, je nutno i vztah českého právního řádu k právu evropském vykládat tak, aby význam tohoto ustanovení zůstal zachován.

Je tak nutno odmítnout doktrínu ESD o úplné přednosti evropského práva ve vztahu k právu členským zemím a pravomoci ústavních orgánů ČR vykládat takovým způsobem, aby byla státní svrchovanost zachována. Takovýto výklad zaujal i Ústavní soud, i přes určitou teoretickou nejednotnost v rámci své evropské judikatury jak ve vztahu k pojmu svrchovanosti, tak k výkladu působení evropského práva v právním řádu ČR.

Lisabonská smlouva nepřináší žádné změny, které by tento výklad učinily nemožným. Především nezakotvila přednost evropského práva před právem ČR a naopak umožnila případné jednostranné vystoupení z EU, které tezi o zachování státní suverenity posiluje.

Konkrétní změny a jejich případný dopad do ústavního pořádku ČR tak je nutno posuzovat právě s ohledem na závěr, že svrchovanost ČR zůstává zachována. Z tohoto důvodu lze např. námitku nedostatečné demokratické legitimacy EU v zásadě odmítnout.

Pokud byl s Lisabonskou smlouvou spojován nějaký zásadní dopad na ČR, bylo to právě pozbytí státní suverenity.⁵⁹¹ Dovolím si tvrdit, že se spíše jedná o určité pozdní procitnutí odpůrců EU, jelikož tím krokem, který přinesl zásadní změny, byl již vstup ČR do EU. Názor, že ČR již není s ohledem na své členství v EU suverením státem je s ohledem na tradiční vymezení tohoto pojmu obzvláště s ohledem na judikaturu ESD o absolutní přednosti evropského práva, argumentačně do určité míry obhajitelný, zvláště pokud setrváme pouze u porovnávání dvou normativních právních řádů - evropského a českého. Domnívám se však, že ho lze jen obtížně hájit pouze ve vztahu k Lisabonské smlouvě, která zakotvila mimo institutu vystoupení i řadu dalších opatření k posílení postavení členských států vůči nadnárodnímu prvku EU.

Na tomto místě musím přitakat závěru Ústavního soudu, že suverenita státu není účelem sama o sobě.⁵⁹² Pokládám tak za zcela myslitelné, že by v budoucnu mohlo dojít k takovému vyvoji, že ČR se své suverenity dobrovolně vzdá vstupem do případného federálního evropského státu. Nedomnívám se však, že by princip právního státu a s ním spojený princip právní jistoty byl bezúčelný a z tohoto důvodu tak nelze učinit, dokud Ústava konstituuje ČR jako svrchovaný stát. Jakákoliv případná změna v tomto ohledu by měla proběhnout pokud možno v souladu s Ústavou tedy formou ústavního zákona, popřípadě referendem.⁵⁹³ Pokud by následující právní vývoj EU měl jít směrem jakéhosi kradného zbavení státní svrchovanosti, kterému by bylo na vnitrostátní úrovni přitakáno například relativizací významu čl. 1 odst. 1 Ústavy, pokládal bych takový vývoj za zcela nežadoucí a rozporný s čl. 9 odst. 3 Ústavy.

Je však takový vývoj po Lisabonské smlouvě vůbec možný? EU sice zůstala zachována do určité míry možnost dynamického rozvoje evropského práva i bez případné změny Smluv a sjednocení právního řádu ES a EU v tomto ohledu vytváří pro další integraci EU určitý potenciál do budoucna. Ústavněprávní vývoj ČR tak může být Lisabonskou smlouvou dále ovlivňován i v dalších letech po její účinnosti.

⁵⁹¹ ANON., 2009. DOKUMENT: Prezident Klaus vysvětluje, proč podepsal Lisabon. *iDNES.cz* [online] [vid. 2017-03-26].

Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/dokument-prezident-klaus-vysvetluje-proc-podepsal-lisabon-pqc-/domaci.aspx?c=A091103_161503_domaci_kot

⁵⁹² *Lisabon I*, p. 219

⁵⁹³ Vyhlášení takového referenda by za stávající právní úpravy také muselo být spojeno s přijetím ústavního zákona.

Na druhou stranu Lisabonská smlouva prostřednictvím podrobnější úpravy jak obecných ustanovení, tak i některých významných politik, vytváří do určité míry překážku nějaké zásadní expanzi pravomocí EU mimo rámec toho, co již v primárním právu je zakotveno. Je tak předpoklad, že již nebude možné opakovat vývoj z let minulých, ve kterých docházelo k zásadnímu rozšíření působnosti evropského práva o celé nové politiky beze změn v právu primárním. Byť s ohledem na obecně prointegrační judikaturu ESD je nutno být s takovýmto závěrem obezřetný. Přes celkové zpřesnění jednotlivých pravomocí EU, lze některá nová ustanovení primárního práva vykládat velmi široce a je možné, že takovýto výklad se nakonec prosadí a povede k dalšímu posílení integrace i nad stupeň předpokládaný Lisabonskou smlouvou.⁵⁹⁴

Ačkoli nelze potvrdit, že by nedocházelo k přenosu nových pravomocí na EU, a to ani dle materiálního pojetí pravomoci tak jak ji vymezil Ústavní soud v nálezu *Lisabon I*, stěžejním obsahem Lisabonské smlouvy je právní reforma EU (sloučení pilířové struktury, reforma právních aktů), kodifikace principů vymezených v judikatuře ESD ve vztahu k pravomocím EU a institucionální reforma. Dopady jednotlivých změn jsou blíže popsány v závěrečné kapitole. Obecně lze shrnout, že Lisabonská smlouva je pouhou evolucí dosavadního právního vývoje evropské integrace, nikoli revolucí a hlavní změny mají především dopad na fungování samotné EU a již méně do právních řádů členských zemí.

Nelze rovněž nezmínit, že ačkoli bylo předpokládáno, že Lisabonská smlouva bude na čas poslední významnou novelizací základních smluv,⁵⁹⁵ vzhledem k politické situaci v Evropě i ve světě se jeví jako možné, že k nějaké zásadní novelizaci primárního práva může opět dojít.

Předně EU zažívá dlouhodobě opakující se krizy eurozóny, kde ekonomická integrace naráží na limity integrace politické. Uprchlická krize rovněž vytváří obrovský tlak na spolehlivé zajištění ochrany vnějších hranic EU, což může vyústit i ve zřízení ryze evropské pohraniční stráže. Navíc politický vývoj v Rusku i ve Spojených státech

⁵⁹⁴ V tomto ohledu lze zmínit například možný výklad čl. 291 SFEU jako zdroje pro expanzi výkonných pravomocí EU. Srov. Schütze 2015, s. 330–331.

⁵⁹⁵ Piris 2010, s. 104.

amerických poté vyvolává otázku, zda by EU neměla výrazně více akcentovat i zajištění vnější bezpečnosti.

To vše se děje v době, kdy Spojené království, jeden z nejdůležitějších členů požádal o vystoupení z EU. Samotné vystoupení sice samo o sobě důvodem k novelizaci primárního práva být nemusí, neboť počty zástupců v jednotlivých institucích jsou buď stanoveny obecně popřípadě, prováděcím nařízením, ale nelze vyloučit, že závažnost této události rovněž může být důvodem k nějaké výraznější reformě EU.

Politická realita tak může vést k zásadní změně vývoje EU, a to jak ve formě dalšího zesílení integrace a třeba i vzniku skutečného federálního státu, tak i naopak k úplnému rozpadu EU. Možným scénářem je rovněž i varianta, že k žádné změně nedojde a EU bude fungovat v rámci dosavadního právního rámce. Jakékoliv předvídání politického vývoje je však velmi obtížné a nemůže být smyslem této práce.

Resumé

Ústavněprávní důsledky Lisabonské smlouvy

Práce analyzuje ústavněprávní dopad změn, ke kterým došlo v důsledku Lisabonské smlouvy, doposud poslední velké novelizace zakládacích smluv Evropské unie. Text je rozdělen do čtyř hlavních částí, které jsou dále členěny.

V první části je stručně shrnut historický vývoj evropské integrace od vzniku Evropského společenství uhlí a oceli, následného vzniku Evropského hospodářského společenství a Evropského společenství pro atomovou energii a následné novelizace zakládacích smluv a vznik Evropské unie. Podrobněji se věnuje především vývoji po Smlouvě z Nice, procesu, který vedl k neúspěšné smlouvě o Ústavě pro Evropu a její charakteristice. Dále je stručně popsán postup členských států po neúspěšné ratifikaci, vznik nové smlouvy a hlavní odlišnosti oproti Smlouvě o Ústavě pro Evropu a následná ratifikace v členských státech.

Druhá část práce se podrobněji věnuje státoprávní charakteristice Evropské unie potažmo Evropského společenství před účinností Lisabonské smlouvy. V této části jsou uvedena základní státovědná teoretická východiska k pojmům suverenity a státu a popis základních federálních teorií. V závěru této části autor na základě předestřených východisek klasifikuje Evropskou unii, respektive Evropské společenství jako konfederaci se silnými federálními prvky.

Třetí část práce obsahuje formální náležitosti Lisabonské smlouvy a dále popisuje obsahové změny, které přináší do primárního práva s případným srovnáním s původní úpravou a úpravou v nepřijaté Ústavní smlouvě. Důraz je kladen na změny dopadající na charakter Evropské unie a jeho konstitucionální charakter, především tedy na nové formální vymezení Evropské unie a zánik pilířové struktury, úpravu pravomoci Evropské unie, jejich vývoj od vzniku prvních společenství pod vlivem judikatury Evropského soudního dvora, zjednodušené postupy pro změnu primárního práva, nové členění právních aktů Evropské unie, možnost vystoupení z Evropské unie, podrobný popis klíčových institucionálních reforem, změny v oblasti vnějších vztahů, reformy

přijaté s cílem snížit tzv. demokratický deficit Evropské unie, ochranu lidských práv a změny v důsledku zrušení bývalého třetího pilíře.

Závěrečná část se zabývá problematikou dopadů evropského práva do ústavního pořádku České republiky a změny, ke kterým došlo v důsledku Lisabonské smlouvy. Předně jsou analyzována integrační ustanovení ústavního pořádku s podrobným rozбором příslušné judikatury Ústavního soudu před přijetím Lisabonské smlouvy s přihlédnutím jak k dobovému, tak i současnému právnímu hodnocení odbornou veřejností, a to zejména ve vztahu k problematice státní svrchovanosti. Dále průběh ratifikace a přístup Ústavního soudu k předběžnému přezkumu Lisabonské smlouvy v jeho dvou nálezech. Samostatná kapitola je věnována posouzení otázky státní svrchovanosti po přijetí Lisabonské smlouvy ve světle nazírání tohoto pojmu jak právní teorií, tak Ústavním soudem v jeho judikatuře, přičemž je shledáván závěr, že Česká republika zůstává svrchovaným státem, když Lisabonská smlouva s ohledem na zakotvení možnosti vystoupení z Evropské unie oslabuje možnost opačného výkladu oproti dřívějšímu právnímu stavu. Závěr této části je věnován rozboru dopadů jednotlivých změn primárního práva do právního řádu České republiky s ústavněprávním přesahem vymezených v části třetí. V tomto ohledu je nejvýraznější změnou posílení pravomocí Parlamentu ve vztahu k Evropské unii skrze nové kontrolní mechanismy dodržování zásady subsidiarity, specifické postupy ve vztahu ke zjednodušeným změnám primárního práva, oslabení pozice České republiky při hlasování v Radě a jeho reálné důsledky. V neposlední řadě je rovněž analyzována otázka tzv. demokratického deficitu Evropské unie a vztah k ústavnímu pořádku, a to s ohledem na současné pojetí legitimacy a charakter a fungování Evropské unie.

Summary

Constitutional consequences of the Lisbon treaty

Work analyzes constitutional impact of the changes caused by the Lisbon treaty, the up-to-date last of fundamental treaties of the European Union. Text is divided into four main chapters, that are further partitioned.

In the first chapter, the beginning of the European integration is briefly described from the beginning of the European Coal and Steel Community, European Economic

Community and European Atomic Energy Community and following amendments of the founding treaties and beginning of the European Union. In detail, the development after the Treaty of Nice and following failure of the process of the ratification of the European Constitution is described.

Chapter ends with description of the situation after this setback and main differences of this treaty contrary to the future Lisbon Treaty.

Second chapter contains information on constitutional characteristics of the European union (and European Community) before the effect of the Lisbon treaty. Theoretical fundamentals of the constitutional law and state sovereignty, as well as different theoretical and philosophical approaches on federalism are described. This serves as a starting point to author's attempt to classify European Union as confederation with strong federalist elements.

Third chapter is aimed on the formal elements of the Lisbon treaty and contains thorough description of the global changes it has on the legal systems of the member states, along with the comparison of the Lisbon Treaty and failed European Constitution. Emphasis is put on the changes influencing the basic characteristics of the European Union and dissolution of the "three pillars" structure of the European Union and changes in the competences of the European Union. Rest of the chapter aims on the influence of the jurisprudence of the European Court of Justice, simplification of the primary law legislative procedures, new categorization of the acts of the European law, process of the exiting of the Union, description of the key institutional reforms, changes in the foreign policies and improved human rights protection.

Closing chapter is aimed on the effects the treaty have caused on the constitutional order of the Czech Republic. Foremost, integration provisions are analyzed along with the detailed analysis of the jurisprudence of the Constitutional Court of the Czech Republic before and during the ratification of the Lisbon treaty, process of the ratification and approach of the Constitutional Court of the Czech Republic to the preliminary assessment of the questions of mentioned sovereignty leading to the conclusion that even with the Lisbon treaty in effect, Czech Republic will remain sovereign country.

This is supported as Lisbon treaty guarantees any member of the European Union the option to end its membership.

Last part of the closing chapter analyses the impact of respective changes of the primary law on the legal order of the Czech Republic. In this regards, the strengthening of the powers of the Parliament is found to be the most important along with the lessening of the influence Czech Republic has in the Council. The question of so called democratic deficit is also discussed with regards to the contemporary approach to legitimacy, character and future working of the European Union.

Použité zdroje

Právní předpisy

Primární právo Evropské unie

Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli, ze dne 18. 4. 1951; v anglickém překladu; dostupné

z: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Treaty%20constituting%20the%20European%20Coal%20and%20Steel%20Community.pdf> [vid. 2017-04-02].

Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství, ze dne 25. 3. 1957; v anglickém překladu; dostupné z: http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/cca6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e/publishable_en.pdf [vid. 2017-04-02].

Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii, ze dne 25. 3. 1957, v anglickém překladu; Dostupné z: http://aei.pitt.edu/37146/1/Euratom_Treaty_1957.pdf [vid. 2017-04-02].

Smlouva o jednotných orgánech (Slučovací smlouva), ze dne 6. 4. 1965, Úř. věst. 152, 13. 7. 1967, s. 2.

Smlouva novelizující jistá rozpočtová ustanovení, ze dne 22. 4. 1970, v anglickém znění, Úř. věst. L 2, 2. 1. 1971, s. 1.

Smlouva novelizující jistá rozpočtová ustanovení, ze dne 22. 7. 1975, v anglickém znění, Úř. věst. L 359, 31. 12. 1977, s. 16.

Jednotný evropský akt, ze dne 28.2.1986, v anglickém znění, Úř. věst. 169 of 29. 6. 1987, s. 1.

Smlouva o Evropské unii, ze dne 7. 2. 1992, Úř. věst. C 191 of 29. 7. 1992, s. 1.

Amsterodamská smlouva, ze dne 2. 10. 1997, Úř. věst. C 340, 10. 11. 1997, s. 1.

Smlouva z Nice, ze dne 26. 2. 2001, Úř. věst. C 80, 10. 3. 2001, s. 1.

konsolidovaná znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o založení Evropského společenství, Úř. věst. C 321E, 29. 12. 2006, s. 1.

Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsaná v Lisabonu, ze dne 13. 12. 2007, Úř. věst. C 306, 17. 12. 2007, s. 1.

Protokol, kterým se mění Protokol o přechodných ustanoveních, připojený ke Smlouvě o Evropské unii, ke Smlouvě o fungování Evropské unie a ke Smlouvě o založení Evropského společenství pro atomovou energii, Úř. věst. C 263, 29. 9. 2010, s. 1.

Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie - Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění) - Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění) - Protokoly - Přílohy - Prohlášení připojená k závěrečnému aktu mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu podepsanou dne 13. prosince 2007 - Srovnávací tabulky, Úř. věst. C 326, 26. 10. 2012, s. 1.

Sekundární právo Evropské unie

- Nařízení Rady (ES) č. 1408/71, ze dne 14. 6. 1971, o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství, Úř. věst. L 149, 5. 7. 1971, s. 2.
- Rozhodnutí Rady 1999/468/ES ze dne 28. 6. 1999 o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi č. 1999/468/ES, Úř. věst. L 184, 17. 7. 1999, s. 23.
- Nařízení Rady (ES) č. 44/2001, ze dne 22. 12. 2000, o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech, Úř. věst. L 12 ze dne 16. 1. 2001, s. 1.
- Rozhodnutí Rady 2001/78/SZBP ze dne 22. 1. 2001 o zřízení Politického a bezpečnostního výboru. Úř. věst. L 27, 30. 1. 2001, s. 1.
- Rozhodnutí Rady 2001/79/SZBP ze dne 22. 1. 2001, o zřízení Vojenského výboru Evropské unie. Úř. věst. L 27, 30. 1. 2001, s. 4.
- Rozhodnutí Rady 2001/80/SZBP ze dne 22. 1. 2001, o zřízení Vojenského štábu Evropské unie. Úř. věst. L 27, 30. 1. 2001, s. 7.
- Nařízení Rady (ES) č. 1260/2001 ze dne 19. 6. 2001, o společné organizaci trhů v odvětví cukru. Úř. věst. L 178, 30. 6. 2001, s. 1.
- Společná akce Rady 2001/555/SZBP, ze dne 25. 7. 2001, o zřízení satelitního střediska Evropské unie. Úř. věst. L 200, 25. 7. 2001, s. 5.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2002/21, ze dne 7. 3. 2002, o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací, Úř. věst. L 108, 24. 4. 2002, s. 33.
- Rámcové rozhodnutí Rady 2002/584/SVV, ze dne 13. 6. 2002, o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy. Úř. věst. L 190, 18. 7. 2002, s. 1.
- Nařízení Rady (ES) č. 1/2003, ze dne 16. 12. 2002, o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy, Úř. věst. L 1, 4. 1. 2003, s. 1.
- Rozhodnutí Rady 2004/927/ES, ze dne 22. 12. 2004, podle něhož se na určité oblasti obsažené v hlavě IV třetí části Smlouvy o založení Evropského společenství použije postup podle článku 251 uvedené smlouvy. Úř. věst. L 396, 31. 12. 2004, s. 45.
- Nařízení Komise (ES) ze dne 30. 9. 2005, č. 1609/2005, kterým se pro hospodářský rok 2005/06 snižuje v odvětví cukru zaručené množství v rámci produkčních kvót a předpokládané maximální požadavky na zásobování rafinerií v rámci preferenčních dovozů, Úř. věst. L 256, 1. 10. 2005, s. 15.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011, ze dne 16. 2. 2011, o občanské iniciativě, , Úř. věst. L 65, 11. 3. 2011, s. 1.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/51/EU, ze dne 11. 5. 2011, kterou se rozšiřuje oblast působnosti směrnice Rady 2003/109/ES na osoby požívající mezinárodní ochrany. Úř. věst. L 132, 19. 5. 2011, s. 1.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/77/EU, ze dne 27. 9. 2011, kterou se mění směrnice 2006/116/ES o době ochrany autorského práva a určitých práv s ním souvisejících Úř. věst. L 265, 11. 10. 2011, s. 1.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 121/2012, ze dne 15. 2. 2012, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 1234/2007, pokud jde o rozdělování potravinářských produktů nejchudším osobám v Unii. Úř. věst. L 44, 16. 2. 2012, s. 1.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 259/2012, ze dne 14. 3. 2012, kterým se mění nařízení (ES) č. 648/2004, pokud jde o používání fosforečnanů a jiných sloučenin fosforu v pracích prostředcích pro spotřebitele a v detergentech určených pro automatické myčky nádobí pro spotřebitele. Úř. věst. L 94, 30. 3. 2012, s. 16.

Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1215/2012, ze dne 12. 12. 2012, o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech. Úř. věst. L 351, 20. 12. 2012, s. 1.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, EURATOM) č. 1023/2013, ze dne 22. 10. 2013, kterým se mění služební řád úředníků Evropské unie a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropské unie. Úř. věst. L 287, 29. 10. 2013, s. 15.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/36/EU, ze dne 26. 2. 2014, o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání jako sezónní pracovníci. Úř. věst. L 94, 30. 3. 2014, 28. 3. 2014, s. 375.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/56/EU, ze dne 16. 4. 2014, kterou se mění směrnice 2006/43/ES o povinném auditu ročních a konsolidovaných účetních závěrek. Úř. věst. L 158, 27. 5. 2014, s. 196.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 537/2014, ze dne 16. 4. 2014 specifických požadavcích na povinný audit subjektů veřejného zájmu a o zrušení rozhodnutí Komise 2005/909/ES, Úř. věst. L 158, 27. 5. 2014, s. 77.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 653/2014, ze dne 15. 5. 2014, kterým se mění nařízení (ES) č. 1760/2000, pokud jde o elektronickou identifikaci skotu a označování hovězího masa. Úř. věst. L 189, 27. 6. 2014, s. 33.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/64/EU, ze dne 15. 5. 2014, kterou se mění směrnice Rady 64/432/EHS, pokud jde o počítačové databáze, které jsou součástí sítí dozoru v členských státech. Úř. věst. L 189, 27. 6. 2014, s. 161.

Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1601, ze dne 22. 9. 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka. Úř. věst. L 248 24.9.2015, s. 80.

nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010, ze dne 20. října 2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky. Úř. věst. L 295, 12. 11. 2010, s. 23.

nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1231/2010, ze dne 24. listopadu 2010, kterým se rozšiřuje působnost nařízení (ES) č. 883/2004 a nařízení (ES) č. 987/2009 na státní příslušníky třetích zemí, na které se tato nařízení dosud nevztahují pouze z důvodu jejich státní příslušnosti. Úř. věst. L 344, 29. 12. 2010, s. 1.

nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 539/2010, ze dne 16. června 2010, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj,

Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti, pokud jde o zjednodušení určitých požadavků a o některá ustanovení týkající se finančního řízení. Úř. věst. L 158, 24. 6. 2010, s. 1.

Rozhodnutí Rady č. 2010/427/EU, ze dne 26. 7. 2010, o organizaci a fungování Evropské služby pro vnější činnost Úř. věst. L 201, 3. 8. 2010, s. 30.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 528/2012, ze dne 22. 5. 2012, o dodávání biocidních přípravků na trh a jejich používání. Úř. věst. L 167, 27. 6. 2012, s. 1.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1260/2013, ze dne 20. listopadu 2013, o evropské demografické statistice. Úř. věst. L 330, 10. 12. 2013, s. 39.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1305/2013, ze dne 17. prosince 2013, podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1698/2005. Úř. věst. L 347, 20. 12. 2013, s. 487.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/17/EU, ze dne 4. února 2014, o smlouvách o spotřebitelském úvěru na nemovitosti určené k bydlení a o změně směrnic 2008/48/ES a 2013/36/EU a nařízení (EU) č. 1093/2010. Úř. věst. L 60, 28. 2. 2014, s. 34.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/63/EU, ze dne 15. května 2014, kterou se mění směrnice Rady 2001/110/ES o medu. Úř. věst. L 164, 3. 6. 2014, s. 1.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/637, ze dne 20. 4. 2015, o opatřeních v oblasti koordinace a spolupráce s cílem usnadnit konzulární ochranu nezastoupených občanů Unie ve třetích zemích a o zrušení rozhodnutí 95/553/ES. Úř. věst. L 106, 24. 4. 2015, s. 1.

směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1513., ze dne 9. 9. 2015, kterou se mění směrnice 98/70/ES o jakosti benzínu a motorové nafty a směrnice 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů Úř. věst. L 239, 15. 9. 2015, s. 1.

Rozhodnutí Evropské rady č. 2011/199/EU, ze dne 25. 3. 2011, kterým se mění článek 136 Smlouvy o fungování Evropské unie, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro Úř. věst. L 91, 6. 4. 2011, s. 1.

Právní předpisy České republiky

Zákon č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky

Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky.

Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky.

Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon.

Zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád).

Ústavní zákon č. 143/1968 Sb. o československé federaci.

Zákon č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., Usnesení o vyhlášení LISTINY
ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky.

Zákon č. 182/1993. Sb., o Ústavním soudu.

Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 228/1993, o sjednání Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení.

Zákon č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu.

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 226/1994 Sb., o sjednání Prozatímní dohody o obchodu a otázkách s obchodem souvisejících mezi Českou a Slovenskou Federativní Republikou na jedné straně a Evropským hospodářským společenstvím a Evropským společenstvím uhlí a oceli na straně druhé a protokolů k ní.

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 7/1995 Sb., o sjednání Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé EVROPSKÁ DOHODA ZAKLÁDAJÍCÍ PŘIDRUŽENÍ MEZI ČR A EVROPSKÝMI SPOLEČENSTVÍMI.

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

Zákon č. 155/1995, o důchodovém pojištění.

Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

Zákon č. 256/2000 Sb. o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů.

Nařízení vlády č. 114/2001 Sb., o stanovení produkčních kvót cukru na kvótové roky 2001/2002 až 2004/2005, ve znění nařízení vlády č. 97/2003 Sb.

Ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 48/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 117/2002 Sb. m. s., Správní ujednání o provádění Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení.

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 44/2004 Sb. m. s., o sjednání Smlouvy mezi Belgickým královstvím, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Irskem, Italskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Portugalskou republikou, Finskou republikou, Švédským královstvím, Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irsku (členskými státy Evropské unie) a Českou republikou, Estonskou republikou, Kyperskou republikou, Lotyšskou republikou, Litevskou republikou, Maďarskou republikou, Republikou Malta, Polskou republikou, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou o přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii.

Zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů.

Rozhodnutí prezidenta republiky č. 116/2003 Sb. o vyhlášení referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii.

Oznámení prezidenta republiky č. 206/2003 Sb. o vyhlášení výsledků referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii konaného ve dnech 13. června 2003 a 14. června 2003.

Zákon č. 172/2004 Sb. kterým se mění zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění zákona č. 78/2002 Sb.

zákon č. 282/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

Narizení vlády č. 364/2004 Sb. o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru.

Zákona č. 537/2004 Sb., Zákon, kterým se mění zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu a o změně zákona č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní, střeliva a pyrotechnických předmětů a o změně zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o střelných zbraních), ve znění zákona č. 13/1998 Sb., a zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o zbraních), ve znění pozdějších předpisů.

Narizení vlády č. 548/2005 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru.

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.

Ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny.

Zákon č. 428/2011 Sb. kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o důchodovém spoření a zákona o doplňkovém penzijním spoření.

Zákon č. 274/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

Oznámení prezidenta republiky č. 206/2003 Sb. o vyhlášení výsledků referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii konaného ve dnech 13. června 2003 a 14. června 2003.

Právní předpisy členských států Evropské unie

Danmarks Riges Grundlov (ústava Dánska), nr. 169 af 5, ze dne 5. 6. 1953.

Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz - IntVG) (BGBl. I S. 3022) ze dne 22. 9. 2009.

Právní předpisy Spojených států amerických

Články konfederace (Articles of Confederation) ze dne 1. 3. 1781. Dostupné z: http://avalon.law.yale.edu/18th_century/artconf.asp [vid. 2017-04-04].

Soudní rozhodnutí

Soudní dvůr Evropské unie (dříve Evropský soudní dvůr)

C-7/54 a 9/54, *Groupement des Industries Sidérurgiques Luxembourgeoises v. Vysoký úřad*, ze dne 24. 11. 1955.

C-8/55, *Fédération Charbonnière de Belgique v Vysoký úřad*, ze dne 16. 7. 1956.

C-26/62, *Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen*, ze dne 5. 2. 1963.

C-6/64, *Flaminio Costa v E.N.E.L.*, ze dne 15. 7. 1964.

ve spojené věci C-2 a C-3/69, *Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders v S.A. Ch. Brachfeld & Sons and Chougol Diamond Co*, ze dne 1. 7. 1969.

C-29/69, *Erich Stauder v City of Ulm – Sozialamt*, ze dne 12. 11. 1969.

C-74/69, *Hauptzollamt Bremen-Freihafen v Waren-Import-Gesellschaft Krohn & Co.*, ze dne 18. 6. 1970.

C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ze dne 17. 12. 1970.

C-25/70, *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel v Köster*, ze dne 17. 12. 1970

C-22/70, *Komise v Rada*, ze dne 31. 3. 1971

C-43/71, *Politi s.a.s. v Ministerstvo financí Italské republiky*, ze dne 14. 12. 1971

C-8/73, *Hauptzollamt Bremerhaven v Massey-Ferguson GmbH*, ze dne 12. 7. 1973

C-41/74, *Yvonne van Duyn v Home Office*, ze dne 4. 12. 1974

posudek 1/75, *opinion given pursuant to Article 228 (1) of the EEC Treaty*, ze dne 11. 11. 1975

ve spojené věci C-3, C-4 a C-6/76, *Cornelis Kramer a další*, ze dne 14. 7. 1976.

C-148/78, *v trestním řízení proti Tullio Ratti*, ze dne 5. 4. 1979.

posudek 1/78, *opinion given pursuant to the second subparagraph of Article 228(1) of the EEC Treaty - International Agreement on Natural Rubber*, ze dne 4. 10. 1979.

rozsudek ESD, C-133/79, *Sucrimex SA and Westzucker GmbH v Komise*, ze dne 27. 3. 1980.

ve spojené věci C-24/80 a C-97/80, *Komise v Francie*, ze dne 28. 3. 1980.

C-804/79, *Komise v Spojené království*, ze dne 5. 5. 1981.

C-174/84, *Bulk Oil (Zug) AG v Sun International Limited and Sun Oil Trading Co.*, ze dne 18. 2. 1986.

C-156/91, *Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG v Landrat des Kreises Schleswig-Flensburg*, ze dne 10. 11. 1992.

C-359/92, *Německo v. Rada*, ze dne 9. 8. 1994.

C-70/94, *Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH v Německo*, ze dne 17. 10. 1995.

Posudek 2/94, *Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, ze dne 28. 3. 1996.

C-84/94, *Spojené království v Rada*, ze dne 12. 11. 1996.

C-233/94, *Německo v Parlament a Rada*, ze dne 13. 5. 1997.

C-376/98, *Německo v Evropský parlament a Rada*, ze dne 5. 10. 2000.

C-353/99, *Hautala v Rada*, ze dne 6. 12. 2001.

C-105/03, *v trestním řízení proti Marie Pupino*, ze dne 16. 6. 2005.
C-176/03, *Komise v Rada*, ze dne 13. 9. 2005.
C-144/04, *Mangold v Helm*, ze dne 22. 11. 2005.
C-66/04, *Spojené království v. Evropský parlament a Rada*, ze dne 6. 12. 2005.
C-217/04, *Spojené království v. Evropský parlament a Rada*, ze dne 2. 5. 2006.
C-301/06, *Irsko v. Parlament a Rada*, ze dne 10. 2. 2009.
C-399/09, *Marie Landtová v Česká správa sociálního zabezpečení*, ze dne 22. 6. 2011.
C-411/10, *N. S. v Secretary of State for the Home Department a M. E. a další v Refugee Applications Commissioner a Minister for Justice, Equality and Law Reform*, ze dne 21. 12. 2011.
C-466/11, *Gennaro Currà a další v Německo*, ze dne 12. 7. 2012.
C-370/12, *Thomas Pringle v. Irsko*, ze dne 27. 11. 2012.
C-617/10, *Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson*, ze dne 26. 2. 2013.
C-399/11, *Stefano Melloni v Ministerio Fiscal*, ze dne 26. 2. 2013.
C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami a další v Evropský parlament a Rada*, ze dne 3. 10. 2013.
ve spojené věci C-293/12 a C-594/12, *Digital Rights Ireland v Irsko a Kärntner Landesregierung a další*,
ze dne 8. 4. 2014.
C-658/11, *Evropský parlament v Rada*, ze dne 24. 7. 2014.
C-446/12 až C-449/12, *W. P. Willems v Burgemeester van Nuth*, ze dne 16. 4. 2015.

Soud prvního stupně (Tribunál)

T-194/94, *John Carvel a Guardian Newspapers Ltd v Rada*, ze dne 19. 10. 1995

Ústavní soud České republiky

Pl. ÚS 19/93, ze dne 21. 12. 1993, část A, odstavec 30.
Pl. ÚS 36/01, ze dne 25. 6. 2002.
Pl. ÚS. 50/04, *cukerné kvóty III*, ze dne 8. 3. 2006.
Pl. ÚS. 66/04, *eurozatykač*, ze dne 3. 5. 2006.
II. ÚS 405/02, *Slovenské důchody I*, ze dne 3. 6. 2003.
III. ÚS 252/04, *Slovenské důchody III*, ze dne 25. 1. 2005.
IV. ÚS 301/05, *Slovenské důchody VI*, ze dne 13. 11. 2007.
Pl. ÚS 4/06, *Slovenské důchody V*, ze dne 20. 3. 2007.
IV. ÚS 228/06, *Slovenské důchody X*, ze dne 11. 3. 2008.
Pl. ÚS. 19/08, *Lisabon I*, ze dne 26. 11. 2008.
Pl. ÚS 27/09, *Melčák* ze dne 10. 9. 2009.
Pl. ÚS. 29/09, *Lisabon II*, ze dne 3. 11. 2009.
Pl. ÚS 5/12, *Slovenské důchody XVII*, ze dne 31. 1. 2012.

Nejvyšší správní soud

3 Ads 130/2008-204, ze dne 25. 8. 2011.

Německý ústavní soud (Bundesverfassungsgericht)

2 BvL 52/71, *Solange I*, ze dne 29. 5. 1974.

2 BvR 197/83, *Solange II*, ze dne 22. 10. 1986.

2 BvR 2134/92, *Maastricht*, ze dne 12. 10. 1993.

2 BvE 2/08, ze dne 30. 6. 2009.

1 BvR 1215/07, ze dne 24. 4. 2013.

2 BvR 2735/14, ze dne 15. 12. 2015.

Italský ústavní soud (Corte costituzionale della Repubblica Italiana)

183/1973, *frontini*, ze dne 27. 12. 1973.

Dánský nejvyšší soud (Højesteret)

199/2012, ze dne 20. 2. 2013.

Mezinárodní soudní dvůr

ICJ Reports 174, *Reparation for Injuries suffered in the Service of the United Nations*, ze dne 11. 4. 1949.

Ostatní primární zdroje

Schumanova deklarace ze dne 9. 5. 1950. Dostupné z: http://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_en [vid. 2017-02-05].

Messinská deklarace ze dne 3. 7. 1955. Dostupné z:

http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/296_The%20Messina%20Declaration%201955.pdf [vid. 2017-02-28].

Petersberské deklaraci, ze dne 19. 6. 1992. Dostupné z: <http://www.wcu.int/documents/920619peten.pdf> [vid. 2017-02-05].

Závěr předsednictví Evropské rady ze dne 11. 12. a 12. 12. 1992, SN 456/1/92 REV 1.

Edinburské rozhodnutí ze dne 12. 12. 1992, SN 456/92.

Závěr předsednictví Evropské Rady ze dne 21. 6. a 22. 6. 1993, SN 180/1/93 REV 1.

COM(93) 545, *Commission Report to the European Council on the Adaptation of Community Legislation to the Subsidiarity Principle*, ze dne 24. 11. 1993.

Usnesení vlády České republiky č. 732, ze dne 13. 12. 1995.

The Institutional Implications of Enlargement, ze dne 18. 10. 1999. Dostupné z:

<http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=vFyKRHQdJGnz8QjB3DQYTTWtQpQLygd6QsJfShsD5HGKhq2zpFpk!-687982831?docId=252967&cardId=252967> [vid. 2017-04-01].

Reforming the Treaties' Amendment Procedures. Second Report on Reorganization of the European Union Treaties, ze dne 31. 7. 2000. Dostupné

z: <http://www.eui.eu/Documents/RSCAS/Research/Institutions/2ndrapportUK.pdf>; Podrobněji k návrhům na reformu novelizační procedury [vid. 2017-04-01].

Sněmovní tisk 884/0, III. volební období, ze dne 22. 3. 2001.

Deklarace o budoucnosti Evropské unie, ze dne 15. 12. 2001. Dostupné z: http://www.cvce.eu/content/publication/2005/1/11/3ada83cf-5d6f-4c53-ab491f229554c6d2/publishable_en.pdf [vid. 2017-02-28].

Závěr předsednictví Evropské rady, ze dne 14. 12. a 15. 12. 2002, SN 300/1/01 REV 1.

zpráva předsednictví Konventu pro předsednictví Evropské rady CONV 851/03, ze dne 18. 7. 2003.

Závěr předsednictví Evropské rady ze dne 19. 7. a 20. 7. 2003, 11638/03.

Smlouva o Ústavě pro Evropu, ze dne 29. 10. 2004, Úř. věst. C 310, 16. 12. 2004, s. 1.

Prohlášení hlav států a předsedů vlád členských států Evropské unie k ratifikaci Smlouvy o Ústavě pro Evropu ze zasedání Evropské Rady ze dne 18. 6. 2005, SN 117/05.

Závěr předsednictví Evropské rady ze dne 15. 6. a 16. 6. 2006, 10633/1/06.

Berlínská deklarace, ze dne 25. 3. 2007. Dostupné z: http://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_cs.pdf [vid. 2017-04-01].

Dokument Evropské Rady, mandát pro mezivládní konferenci 2007, 11218/07, ze dne 26. 6. 2007.

Závěr předsednictví Evropské rady ze dne 19. 7. a 20. 7. 2008, 11018/1/08.

Sněmovní tisk č. 407, V. volební období, ze dne 29. 1. 2008.

Senátní tisk č. 181, VI. funkčním období, ze dne 29. 1. 2008.

Sněmovní tisk 348-E/0, VI. volební období, ze dne 18. 5. 2011.

Usnesení poslanecké sněmovny č. 727, ze dne 1. 4. 2008.

3. schůze Senátu, 25. hlasování, 24. 4. 2008.

Usnesení Senátu č. 379, ze dne 24. 4. 2008.

Usnesení Senátu č. 154, ze dne 6. 5. 2008.

Usnesení vlády České republiky č. 804, ze dne 26. 6. 2008.

Usnesení Poslanecké sněmovny č. 1072, ze dne 18. 2. 2009.

6. schůze Senátu, 7. hlasování, 6. 5. 2009.

závěr předsednictví Evropské rady ze dne 18. 6. a 19. 6. 2009, 11225/2/09 REV 2.

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 [online]. 28. září 2009. [vid. 2017-03-16]. Dostupné z: <http://www.jirioberfalzer.cz/dokumenty>.

COM (2012) 130, Proposal for a COUNCIL REGULATION on the exercise of the right to take collective action within the context of the freedom of establishment and the freedom to provide services, ze dne 21. 3. 2012.

COM (2013) 534, Proposal for a COUNCIL REGULATION on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ze dne 17. 7. 2013.

COM(2010) 379 final, Návrh SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem sezónního zaměstnání, ze dne 13. 7. 2010.

COM(2012) 0788, Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the

Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products, ze dne 19. 12. 2012.

COM(2012) 614, Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on improving the gender balance among non-executive directors of companies listed on stock exchanges and related measures, ze dne 14. 11. 2012.

COM(2013) 535, Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), ze dne 17. 7. 2013.

COM(2014) 397, Návrh SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY, kterou se mění směrnice 2008/98/ES o odpadech, směrnice 94/62/ES o obalech a obalových odpadech, směrnice 1999/31/ES o skládkách odpadů, směrnice 2000/53/ES o vozidlech s ukončenou životností, směrnice 2006/66/ES o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a směrnice 2012/19/EU o odpadních elektrických a elektronických zařízeních, ze dne 2. 7. 2014.

COM(2015) 450, Návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY, kterým se zřizuje krizový relokační mechanismus a mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, ze dne 9. 9. 2015.

COM (2016) 128, SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb, ze dne 8. 3. 2016.

COM(2016) 270, Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), ze dne 4. 5. 2016.

COM(2016) 0283, návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování zákonů na ochranu zájmů spotřebitele, ze dne 25. 5. 2016.

COM(2016) 378, Návrh SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysoce odborné dovednosti.

Sekundární zdroje

ANKERSMIT, Laurens, 2013. The seal product cases (III): CJEU confirms GC and AG analysis of the concept 'regulatory act' in article 263 TFEU. *European Law Blog* [online] [vid. 2017-03-20].

Dostupné z: <http://europeanlawblog.eu/2013/10/03/the-seal-product-cases-iii-cjeu-confirms-gc-and-ag-analysis-of-the-concept-regulatory-act-in-article-263-tfeu/>

- ANON., 2009a. DOKUMENT: Prezident Klaus vysvětluje, proč podepsal Lisabon. *iDNES.cz* [online] [vid. 2017-03-26]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/dokument-prezident-klaus-vysvetluje-proc-podepsal-lisabon-pqc-/domaci.aspx?c=A091103_161503_domaci_kot
- ANON., 2009b. On-line symposium Jiného práva k nálezu Ústavního soudu v kauze Melčák. *JINÉ PRÁVO* [online]. [vid. 2017-03-14]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2009/09/on-line-symposium-jakub-vosahlo-ustavni.html>
- ANON., 2017. Evropský žalobce má vzniknout jen ve spolupráci části zemí EU. *Česká justice* [online]. [vid. 2017-02-28]. Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2017/02/evropsky-zalobce-ma-vzniknout-jen-ve-spolupraci-casti-zemi-eu/>
- ŠKERÍK, Jan, 2015. Posudek SDEU č. 2/13 ke slučitelnosti návrhu dohody o přistoupení EU k EÚLP – komentář. *JINÉ PRÁVO* [online]. [vid. 2017-02-27]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2015/01/jan-skerik-posudek-sdeu-c-2-13.html>
- ANON., nedatováno. *Rakousko chce kvůli uprchlíkům odebrat Středo a Východoevropanům dotace z EU | 17. 12. 2015 | Britské listy* [online] [vid. 2017e-04-03]. Dostupné z: <http://pda.blisty.cz/art/80312.html>
- ANON., nedatováno. *Slovník spisovného jazyka českého* [online]. [vid. 2017f-01-08]. Dostupné z: <http://ssjc.ujc.cas.cz/search.php?hledej=Hledat&heslo=suverenita&sti=EMPTY&where=hesla&hsu bstr=no>
- ANON., nedatováno. *Sovereignty | Define Sovereignty at Dictionary.com* [online]. [vid. 2017g-01-08]. Dostupné z: <http://www.dictionary.com/browse/sovereignty?>
- MICHL, Walther, 2014. Thou shalt have no other courts before me. *Verfassungsblog* [online]. [vid. 2017-02-27]. Dostupné z: <http://verfassungsblog.de/thou-shalt-no-courts/>
- BERMAN, Paul, 2012. From Laeken to Lisbon: The Origins and Negotiation of the Lisbon Treaty. In: Andrea BIONDI, Piet EECKHOUT a Stefanie RIPLEY, ed. *EU law after Lisbon*. Oxford [England] ; New York: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-964432-2.
- BIONDI, Andrea, Piet EECKHOUT a Stefanie RIPLEY, ed., 2012. *EU law after Lisbon*. Oxford [England] ; New York: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-964432-2.
- BODIN, Jean, 1955. *Six books of the Commonwealth*. Oxford: Basil Blackwell. ISBN 978-0-631-10930-3.
- BŘÍZA, Petr, 2009a. Jaké jsou dopady „Lisabonského nálezu“ (nejen) pro ústavní roviny vztahu českého a unijního práva? *Soudní rozhledy*. **15**(6), 201–209. ISSN 12114405.
- BŘÍZA, Petr, 2009b. Nález Ústavního soudu k Lisabonské smlouvě - (opožděné) poznámky kritického čtenáře II: kauza zjednodušené revize primárního práva. *JINÉ PRÁVO* [online]. [vid. 2017-01-06]. Dostupné z: http://jinepravo.blogspot.com/2009/02/nalez-ustavniho-soudu-k-lisabonske_15.html
- COMMITTEE, Great Britain: Parliament: House of Commons: Foreign Affairs a M. GAPES, 2008. *Foreign policy aspects of the Lisbon Treaty: third report of session 2007-08, [Vol. 1]: Report, together with formal minutes, oral and written evidence* [online]. B.m.: Stationery Office. Foreign Policy Aspects of the Lisbon Treaty, v. 1. ISBN 978-0-215-03826-5. Dostupné z: <https://books.google.cz/books?id=VTPsntlnb28C>

- CREMONA, Cremona, 2012. The Two (or Three) Treaty Solution: The New Treaty Structure of the EU. In: Andrea BIONDI, Piet EECKHOUT a Stefanie RIPLEY, ed. *EU law after Lisbon*. Oxford [England]; New York: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-964432-2.
- CREMONA, M. a B. DE WITTE, 2008. *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals* [online]. B.m.: Bloomsbury Publishing. Essays in European Law. ISBN 978-1-84731-439-0. Dostupné z: <https://books.google.cz/books?id=OfXbBAAAQBAJ>
- ČEPELKA, Čestmír a Pavel ŠTURMA, 2003. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: Eurolex Bohemia. ISBN 978-80-86432-57-1.
- DANIEL INNERARITY, 2014. Does Europe Need a Demos to Be Truly Democratic? *LEQS – LSE „Europe in Question“ Discussion Paper Series* [online]. Dostupné z: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?authtype=shib&custid=s1240919&profile=eds>
- DAVIS, S. Rufus, 1978. *The Federal principle: a journey through time in quest of a meaning*. Berkeley: University of California Press. ISBN 978-0-520-03146-3.
- DE WITTE, Bruno, 2012. Treaty Revision Procedures after Lisbon. In: Andrea BIONDI, Piet EECKHOUT a Stefanie RIPLEY, ed. *EU law after Lisbon*. Oxford [England]; New York: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-964432-2.
- EECKHOUT, Piet, 2012. The EU's Common Foreign and Security Policy after Lisbon: From Pillar Talk to Constitutionalism. In: Andrea BIONDI, Piet EECKHOUT a Stefanie RIPLEY, ed. *EU law after Lisbon*. Oxford [England]; New York: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-964432-2.
- FILIP, Jan, 2002. Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem. *Právní zpravodaj: časopis pro právo a podnikání*. 3(2), s. 12-15.
- FILIP, Jan, 2009. Senátní návrh na zahájení řízení a nález k Lisabonské smlouvě: procesní aspekty. In: A. GERLOCH a Jan WINTR, ed. *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek v ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. 29–47. ISBN 978-80-7380-192-2.
- FOLLESDAL, Andreas a Simon HIX, 2006. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*. 9., 44(3), 533–562. ISSN 00219886.
- FRENKEL, Max, 2007. *Federal Theory – Theory of Federalism* [online] [vid. 2016-12-29]. Dostupné z: <http://www.maxfrenkel.ch/federal.html>
- GATTI, M., 2016. *European External Action Service: Promoting Coherence through Autonomy and Coordination* [online]. B.m.: Brill. Studies in EU External Relations. ISBN 978-90-04-32361-2. Dostupné z: <https://books.google.cz/books?id=udk6DQAAQBAJ>
- GERLOCH, A. a Jan WINTR, ed., 2009. *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek v ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. ISBN 978-80-7380-192-2.
- GINTER, Jindřich, 2016. Ústavní právník Gerloch chce vrátit do ústavy národ. *Novinky.cz* [online] [vid. 2017-03-23]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/420565-ustavni-pravnik-gerloch-chce-vratit-do-ustavy-narod.html>
- GOLDSMITH, Charles, 1991. Delors Calls Latest EC Plan „Crippling“. *The New York Times* [online]. 21. 11. [vid. 2017-03-29]. ISSN 0362-4331. Dostupné z: <http://www.nytimes.com/1991/11/21/news/21iht-delo.html>

- GRONSKÝ, Ján, ed., 2005. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa*. Vyd. 1. Praha: Univerzita Karlova. ISBN 978-80-246-1028-3.
- GÜTTLER, Vojen, 2009. K otázkám souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem ČR se zaměřením na proceduru, uvažované varianty a zvolené základní východisko obsahového přezkumu smlouvy. In: A. GERLOCH a Jan WINTR, ed. *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek v ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. s. 19-28. ISBN 978-80-7380-192-2.
- HALBERSTAM, Daniel, nedatováno. A Constitutional Defense of CJEU Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR (and the way forward). *Verfassungsblog* [online]. [vid. 2017-02-27]. Dostupné z: <http://verfassungsblog.de/a-constitutional-defense-of-cjeu-opinion-213-on-eu-accession-to-the-echr-and-the-way-forward/>
- HAMILTON, Alexander, James MADISON a John JAY, 2015. *The Federalist papers*. ISBN 978-1-5084-8154-6.
- HERLIN-KARNELL, Ester, 2012. EU Competence in Criminal Law after Lisbon. In: Andrea BIONDI, Piet EECKHOUT a Stefanie RIPLEY, ed. *EU law after Lisbon*. Oxford [England] ; New York: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-964432-2.
- HOBBS, Thomas, 2016. *Leviathan (Wisehouse Classics)*. B.m.: Wisehouse Classics.
- HOLLÄNDER, Pavel, 2009. Suverenita státu (paradoxy a otázky). In: A. GERLOCH a Jan WINTR, ed. *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek v ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. ISBN 978-80-7380-192-2.
- HOLLÄNDER, Pavel, 2012. *Základy všeobecné státovědy =: Grundlagen der allgemeinen Staatslehre*. 3. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. ISBN 978-80-7380-395-7.
- CHRISTIANSEN, Thomas, 2012. The European Union after the Lisbon Treaty: An Elusive 'Institutional Balance'? In: Andrea BIONDI, Piet EECKHOUT a Stefanie RIPLEY, ed. *EU law after Lisbon*. Oxford [England] ; New York: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-964432-2.
- JACKSON, Robert, 2011. *Sovereignty: evolution of an idea*. Reprinted. Cambridge: Polity Press. Key concepts series. ISBN 978-0-7456-2337-5.
- JACOBS, Francis G., 2012. The Lisbon Treaty and the Court of Justice. In: Andrea BIONDI, Piet EECKHOUT a Stefanie RIPLEY, ed. *EU law after Lisbon*. Oxford [England] ; New York: Oxford University Press, s. 197–212. ISBN 978-0-19-964432-2.
- JELLINEK, Georg, 1906. *Všeobecná státověda*. V Praze: Nákladem Jana Laichtera.
- KELSEN, Hans, 1999. *General theory of law and state*. Union, N.J: Lawbook Exchange. ISBN 978-1-886363-74-8.
- KELSEN, Hans a Ondřej HORÁK, 2015. *O státu, právu a demokracii: výběr prací z let 1914-1938*. Praha: Wolters Kluwer. Klasická právníká díla. ISBN 978-80-7478-918-2.
- KLAPKA, Štěpán, 2010. Nález Ústavního soudu o zrušení ústavního zákona č. 195/2009 Sb. a morálka práva (nad procesními aspekty kauzy „Melčák“). *Právní rozhledy*. **18**(2), 60–66. ISSN 12106410.
- KLAUS, Václav, 2008. LISABONSKÁ SMLOUVA: Manuál pro začátečníky - Neviditelný pes. *Lidovky.cz* [online] [vid. 2017-03-29]. Dostupné z: http://neviditelnypes.lidovky.cz/lisabonska-smlouva-manual-pro-zacatecniky-f2c-/p_zahranici.aspx?c=A081228_113744_p_zahranici_wag

- KLAUS, Václav, 2009. *Prohlášení prezidenta republiky ze dne 9. října 2009 k ratifikaci Lisabonské smlouvy* | Václav Klaus [online] [vid. 2017-03-10]. Dostupné z: <http://www.klaus.cz/clanky/1307>
- KLÍMA, Karel, 2006. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2. B.m.: Aspi, a.s.
- KLOKOČKA, Vladimír, 1994. K základním otázkám našeho ústavního zřízení. *Lidové noviny*. 23. 6.
- KLOKOČKA, Vladimír, 1995. Ke sporu o pojem suverenity lidu. *Politický časopis*. 2(2).
- KNAPP, Viktor, 1998. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: Beck. Právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-028-0.
- KOMÁREK, Jan, nedatováno. V Joštově vybuchla atomová bomba. *JINÉ PRÁVO* [online]. [vid. 2017-03-15]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2012/02/v-jostove-vybuchla-atomova-bomba.html>
- KONSTADINIDES, Theodore, 2009. *Division of powers in European Union law: the delimitation of internal competence between the EU and the member states*. Austin [Tex.] : Alphen aan den Rijn : Frederick, MD: Wolters Kluwer Law & Business ; Kluwer Law International ; Sold and distributed in North, Central and South American by Aspen Publishers. European monographs, 66. ISBN 978-90-411-2615-3.
- KOUDELKA, Zdeněk, 2009. Prezident a mezinárodní smlouvy. *Právník*. 148(9), 929–939. ISSN 02316625.
- KOUTRAKOS, Panos, 2015. *EU International Relations Law*. B.m.: Bloomsbury Publishing. ISBN 978-1-78225-895-7.
- KUBITA, Jan, 2009. Vláda má plán, jak vyřešit problém Klaus. Chce jít irskou cestou. *Hospodářské noviny* [online] [vid. 2017-03-10]. Dostupné z: <http://domaci.ihned.cz/c1-38618770-vlada-ma-plan-jak-vyresit-problem-klaus-chce-jit-irskou-cestou>
- KÜHN, Zdeněk, 2004. Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu. *Právní rozhledy*. 12(10), s. 395-397.
- KÜHN, Zdeněk, 2008. Nález ve věci Lisabonské smlouvy I. – obecné otázky. *JINÉ PRÁVO* [online]. [vid. 2017-01-06]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2008/12/nlez-ve-vci-lisabonsk-smlouvy-i-obecn.html>
- KÜHN, Zdeněk, nedatováno. Může prezident odmítnout ratifikaci mezinárodní smlouvy II? *JINÉ PRÁVO* [online]. [vid. 2017-03-09]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2009/01/me-prezident-odmtnout-ratifikaci.html>
- KÜHN, Zdeněk a Jan KYSELA, 2002. Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? (euronovela Ústavy ve světle překvapivého nálezu Ústavního soudu). *Časopis pro právní vědu a praxi*. 199–214. ISSN 12109126.
- KÜHN, Zdeněk a Jan KYSELA, 2004. Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu? *Právní rozhledy*. 12(1), s. 23-27.
- KYSELA, Jan, 2000. Poznámky k připravované úpravě „mezinárodního a evropského rozměru“ ústavy ČR. *Evropské a mezinárodní právo*. (7–8).
- KYSELA, Jan, 2009. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy po „lisabonském nálezu“ Ústavního soudu. In: A. GERLOCH a Jan WINTR, ed. *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek v ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. 49–61. ISBN 978-80-7380-192-2.

- KYSELA, Jan a Zdeněk KÜHN, 2002. Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. *Právní rozhledy*. **10**(7), 301–312.
- LIDOVKY.CZ a ČTK, 2014. Sobotka: Česko ustoupí od Klausovy výjimky z lisabonské smlouvy | Domov. *Lidovky.cz* [online] [vid. 2017-03-10]. Dostupné z: http://www.lidovky.cz/cesko-stahne-zadost-o-vyjimku-z-listiny-zakladnich-prav-eu-pa8-/zpravy-domov.aspx?c=A140219_145943_In-doprava_pef
- LINDSETH, Peter, 2012. The Eurozone Crisis and Europe's Persistent 'No-Demos Problem'. *eutopialaw* [online]. [vid. 2017-04-01]. Dostupné z: <https://eutopialaw.com/2012/01/31/the-eurozone-crisis-and-europes-persistent-no-demos-problem/>
- MADISON, James, 1835. *James Madison: Essay on Sovereignty, Dec. 1835* [online] [vid. 2017-02-12]. Dostupné z: <http://rotunda.upress.virginia.edu/founders/default.xqy?keys=FOEA-print-02-02-02-3188>
- MAJONE, Giandomenico, 1998. Europe's „Democratic Deficit“: The Question of Standards. *European Law Journal*. 3., **4**(1), 5. ISSN 13515993.
- MAJONE, Giandomenico, 1999. The regulatory state and its legitimacy problems. *West European Politics*. 1., **22**(1), 1. ISSN 01402382.
- MAJONE, Giandomenico, 2000. The Credibility Crisis of Community Regulation. *JCMS: Journal of Common Market Studies* [online]. 6., **38**(2), 273–302. ISSN 0021-9886, 1468-5965. Dostupné z: [doi:10.1111/1468-5965.00220](https://doi.org/10.1111/1468-5965.00220)
- MALENOVSKÝ, Jiří, 2000. *Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště* [online]. Brno: Nakl. Doplněk [vid. 2017-03-02]. Dostupné z: <http://catalog.hathitrust.org/api/volumes/oclc/48764412.html>
- MALENOVSKÝ, Jiří, 2003. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR. *Právník*. **142**(9), s. 841-854.
- MALENOVSKÝ, Jiří, 2004. Ve věci ústavního základu působení komunitárního práva uvnitř ČR nebylo řečeno poslední slovo. *Právní rozhledy*. **12**(6), s. 227-229.
- MALENOVSKÝ, Jiří, 2005. Vítězství „dogmatiků“ nad „pragmatiky“ se odkládá. *Právní rozhledy*. **13**(11), s. 408-412.
- MALENOVSKÝ, Jiří, 2006. K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva. *Právní rozhledy* [online]. **14**(21). Dostupné z: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?authtype=shib&custid=s1240919&profile=eds>
- MALENOVSKÝ, Jiří, 2009a. „Evropské nálezy“ a mezinárodněprávní základy práva ES/EU: Ústavní soud ČR i česká nauka pokračují v zastřelování. *Soudní rozhledy*. **15**(8), 281–286. ISSN 12114405.
- MALENOVSKÝ, Jiří, 2009b. Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR. *Právní rozhledy*. **17**(4), s. 115-124.
- MARŠÁLKOVÁ, Zuzana a Petr BŘÍZA, 2006. Vztah rámcových rozhodnutí a mezinárodních smluv. *Právní rozhledy*. **14**(20), 742–750.
- MORAVCSIK, A., 2001. *In Defense of the „democratic Deficit“: Reassessing Legitimacy in the European Union* [online]. B.m.: Harvard University, Minda de Gunzburg Center for European Studies. Center for European Studies working paper series. Dostupné z: <https://books.google.cz/books?id=rAH4HAAACAAJ>

- O'NEILL QC, Aidan, 2011a. Is the UK's 'opt-out' from the EU Charter of Fundamental Rights worth the paper it is written on? Part 1. *eutopialaw* [online]. [vid. 2017-02-26]. Dostupné z: <https://eutopialaw.com/2011/09/15/is-the-uk%e2%80%99s-%e2%80%99opt-out%e2%80%9d-from-the-eu-charter-of-fundamental-rights-worth-the-paper-it-is-written-on/>
- O'NEILL QC, Aidan, 2011b. Is the UK's 'opt-out' from the EU Charter of Fundamental Rights worth the paper it is written on? Part 2. *eutopialaw* [online]. [vid. 2017-02-26]. Dostupné z: <https://eutopialaw.com/2011/09/20/is-the-uk%e2%80%99s-%e2%80%99opt-out%e2%80%99-from-the-eu-charter-of-fundamental-rights-worth-the-paper-it-is-written-on-part-2/>
- ORTINO, Federico a Piet EECKHOUT, 2012. Towards an EU Policy on Foreign Direct Investment. In: Andrea BIONDI, Piet EECKHOUT a Stefanie RIPLEY, ed. *EU law after Lisbon*. Oxford [England]; New York: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-964432-2.
- PAVLÍČEK, Václav, 1994. Spor o právní stát a svrchovanost zákona. *Lidové noviny*. 14. 7.
- PAVLÍČEK, Václav, a kol. 1999. *Suverenita a evropská integrace: k ústavněprávním souvislostem vstupu České republiky do Evropské unie*. Praha: Vodnář. ISBN 978-80-85889-24-6.
- PAVLÍČEK, Václav, a kol., 2014. *Ústavní právo a státověda. 1 díl*, Praha: Leges. ISBN 978-80-7502-053-6.
- PAVLÍČEK, Václav, Ján GRONSKÝ, Jiří HŘEBEJK, Věra JIRÁSKOVÁ, Vladimír MIKULE, Pavel PEŠKA, Vladimír SLÁDEČEK, Radovan SUCHÁNEK a Jindřiška SYLLOVÁ, 2011. *Ústavní právo a státověda*. 1. úplné vyd. Praha: Leges. ISBN 978-80-87212-90-5.
- PEERS, Steve, 2015. *Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: looking for the silver lining* [online]. [vid. 2017-02-27]. Dostupné z: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2015/02/opinion-213-on-eu-accession-to-echr.html>
- PIRIS, Jean-Claude, 2010. *The Lisbon Treaty: a legal and political analysis*. Cambridge [UK]; New York: Cambridge University Press. Cambridge studies in European law and policy. ISBN 978-0-521-19792-2.
- RANKIN, Jennifer, 2016. Freedom of movement: the wedge that will split Britain from Europe. *The Guardian* [online]. 6. 10. [vid. 2017-03-16]. ISSN 0261-3077. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/politics/2016/oct/06/freedom-of-movement-eu-uk-brexit-negotiations-theresa-may>
- ROSSI, Lucia Serena, 2012. Does the Lisbon Treaty Provide a Clearer Separation of Competences between EU and Member States? In: Andrea BIONDI, Piet EECKHOUT a Stefanie RIPLEY, ed. *EU law after Lisbon*. Oxford [England]; New York: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-964432-2.
- ROUSSEAU, Richard, 2014. THE „DEMOCRATIC DEFICIT“ AND LEGITIMACY PROBLEMS OF THE EUROPEAN UNION: ELEMENTS OF THE DEBATE. *Online Journal Modelling the New Europe*. 9., (12), 10–30. ISSN 22470514.
- RYCHETSKÝ, Pavel, 2009. Teze k přezkumu Lisabonské smlouvy. In: A. GERLOCH a Jan WINTR, ed. *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek v ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. s.11-14. ISBN 978-80-7380-192-2.

- SEITZER, Jeffrey a Christopher THORNHILL, 2008a. Schmitt in Weimar Politics. In: *Constitutional theory*. Durham: Duke University Press. ISBN 978-0-8223-4011-9.
- SEITZER, Jeffrey a Christopher THORNHILL, 2008b. The Weimar Republic: Cultural and Intellectual Background. In: *Constitutional theory*. Durham: Duke University Press. ISBN 978-0-8223-4011-9.
- SCHMITT, Carl, Jan KRANÁT a Otakar VOCHOČ, 2012. *Politická teologie: čtyři kapitoly k učení o suverenitě*. Praha: OIKOYMENH. ISBN 978-80-7298-401-5.
- SCHMITT, Carl a Jeffrey SEITZER, 2008. *Constitutional theory*. Durham: Duke University Press. ISBN 978-0-8223-4011-9.
- SCHÜTZE, Robert, 2009. *From Dual to Cooperative Federalism: the Changing Structure of European Law*. Oxford: OUP Oxford. ISBN 978-0-19-164280-7.
- SCHÜTZE, Robert, 2010. From Rome to Lisbon : „Executive federalism" in the (new) European Union. *Common market law review*. 1., 47(5), 1385–1427.
- SCHÜTZE, Robert, 2015. *European Union law*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press. ISBN 978-1-107-07120-9.
- SOBEK, Tomáš, 2009. Lední medvěd není medvěd, ústavní zákon není zákon. *JINÉ PRÁVO* [online]. [vid. 2017-03-14]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2009/09/tomas-sobek-ledni-medved-neni-medved.html>
- STAFF a AGENCIES, 2002. Straw calls for EU constitution. *The Guardian* [online]. 27. 8. [vid. 2017-01-12]. ISSN 0261-3077. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/world/2002/aug/27/eu.politics>
- STONE, Jon a Christopher HOOTON, nedatováno. *Brexit: Article 50 was never actually meant to be used, says its author* | *The Independent* [online] [vid. 2017-03-22]. Dostupné z: <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-eu-referendum-britain-theresa-may-article-50-not-supposed-meant-to-be-used-trigger-giuliano-a7156656.html>
- SYLLOVÁ, Jindřiška, 2002. „Euronovela" Ústavy ČR. *Právní rádce*. 10(5), s. 38.
- SYLLOVÁ, Jindřiška, 2003. K „nadřazenosti" budoucího ústavního evropského práva. *Právní rozhledy*. 11(9), s. 12-15 příl. Evropské právo.
- SYLLOVÁ, Jindřiška, Lenka PITROVÁ a Helena PALDUSOVÁ, 2010. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck. ISBN 978-80-7400-339-4.
- ŠLOSARČÍK, Ivo, 2013. *Instituce Evropské unie a Lisabonská smlouva* [online]. B.m.: Grada. ISBN 978-80-247-3567-2. Dostupné z: <https://books.google.cz/books?id=2OEdwbgVWD0C>
- TATHAM, Allan F, 2012. ‘Don’t Mention Divorce at the Wedding, Darling!’: EU Accession and Withdrawal after Lisbon. In: Andrea BIONDI, Piet EECKHOUT a Stefanie RIPLEY, ed. *EU law after Lisbon*. Oxford [England] ; New York: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-964432-2.
- TICHÝ, Luboš a Tomáš DUMBROVSKÝ, 2013. Ústavní soud mezi dvěma právními řády: od interpozice k nové evropské doktríně. *Právní rozhledy*. 21(6), s. 191-198.
- TICHÝ, Luboš, Richard KRÁL, Jindřiška MUNKOVÁ, Pavel SVOBODA, Michal TOMÁŠEK a Jiří ZEMÁNEK, 2006. *Dokumenty ke studiu evropského práva*. Praha: Linde. ISBN 978-80-7201-573-3.
- TICHÝ, Luboš, Arnold RAINER, Jiří ZEMÁNEK, Richard KRÁL a Tomáš DUMBROVSKÝ, 2011. *Evropské právo*. Praha: C.H. Beck. ISBN 978-80-7400-333-2.

- TOMÁŠEK, Michal, 2009. Evropská unie před Lisabonskou smlouvou a po její eventuální ratifikaci. In: A. GERLOCH a Jan WINTR, ed. *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek v ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. 233–245. ISBN 978-80-7380-192-2.
- TOMÁŠEK, Michal, 2010. Příspěvek Lisabonské smlouvy ke zmírnění demokratického deficitu v EU. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*. 7–20. ISSN 03230619.
- TOMÁŠEK, Michal, 2015. Quis custodiet custodes? *JINÉ PRÁVO* [online]. [vid. 2017-02-02]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2015/01/michal-tomasek-quis-custodiet-custodes.html>
- TÜRK, H Alexander, 2012. Lawmaking after Lisbon. In: Andrea BIONDI, Piet EECKHOUT a Stefanie RIPLEY, ed. *EU law after Lisbon*. Oxford [England] ; New York: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-964432-2.
- VATTEL, Emer de, Bela KAPOSSY a Richard WHATMORE, 2008. *The law of nations, or, Principles of the law of nature, applied to the conduct and affairs of nations and sovereigns, with three early essays on the origin and nature of natural law and on luxury*. Indianapolis, IN: Liberty Fund. Natural law and enlightenment classics. ISBN 978-0-86597-450-0.
- WEBER, Max, 1997. *From Max Weber: essays in sociology*. New ed., repr. London: Routledge. Routledge sociology classics. ISBN 978-0-415-06056-1.
- WINTR, Jan, 2009a. Evropská unie a pluralita legitimit. In: A. GERLOCH a Jan WINTR, ed. *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek v ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. 167–176.
- WINTR, Jan, 2009b. První rozhodnutí Ústavního soudu o ústavnosti mezinárodní smlouvy. *Jurisprudence*. **18**(1), 21–31. ISSN 18023843.
- ZBÍRAL, Robert, 2008. Vystoupení z Evropské unie ve světle evropského a mezinárodního práva. *Právník*. **147**(7), s. 752-773.
- ZBÍRAL, Robert, 2011. Obsah pojmu „pravomoc“ v článku 10a Ústavy ČR. *Jurisprudence*. **20**(2), 3–12. ISSN 18023843.
- ZBÍRAL, Robert, 2012. Czech Constitutional Court, Judgment of 31 January 2012, Pl. US 5/12 [case]. *Common Market Law Review*. **49**(4), s. 1475-1492. ISSN 0165-0750.
- ZBÍRAL, Robert, 2013. *Přenos pravomocí členských států na Evropskou unii: cesta bez zpátečního lístku? = Transfer of member state's competences to the European Union: a journey with no return ticket?* Vydání první. Praha: Leges. Edice Teoretik. ISBN 978-80-87576-72-4.
- ZEMÁNEK, Jiří, 2006. Evropskoprávní meze přezkumu ústavnosti transpozice rámcového rozhodnutí o eurozatykači. *Právní rozhledy*. **14**(3), 90–95. ISSN 12106410.
- ZEMÁNEK, Jiří, 2009. Kompetenční a hodnotový rámec Evropské unie v „lisabonském“ nálezu Ústavního soudu. In: A. GERLOCH a Jan WINTR, ed. *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek v ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. 135–146. ISBN 978-80-7380-192-2.
- ZEMÁNEK, Jiří, 2010. Institucionální reforma EU podle Lisabonské smlouvy: Složení Evropské komise. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*. 75–86. ISSN 03230619.