

**Plénum Ústavního soudu ve složení Stanislav Balík, František Duchoň, Vlasta Formánková, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jiří Mucha, Jan Musil, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský, Miloslav Výborný, Eliška Wagnerová a Michaela Židlická rozhodlo o návrhu navrhovatele - Senátu Parlamentu České republiky, podle čl. 87 odst. 2 Ústavy, na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem, takto:**

Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství

- v člancích 2 odst. 1 (dříve 2a odst. 1), 4 odst. 2 (dříve 2c), 352 odst. 1 (dříve 308 odst. 1), 83 (dříve 69b odst. 1) a 216 (dříve 188l), obsažených ve Smlouvě o fungování Evropské unie,

- v člancích 2 (dříve 1a), 7 a 48 odst. 6 a 7 obsažených ve Smlouvě o Evropské unii

- a Listina základních práv Evropské unie

nejsou v rozporu s ústavním pořádkem.

**V Brně 26. listopadu 2008**

**Pavel Rychetský**  
**předseda Ústavního soudu**

### **Abstrakt rozhodnutí ve věci Lisabonské smlouvy**

Shrnutí nálezu Ústavního soudu o návrhu Senátu Parlamentu České republiky na posouzení souladu Lisabonské smlouvy, pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, s ústavním pořádkem České republiky.

*Upozornění: Následující text je abstraktem (nikoliv textem nálezu). Abstrakt a právní věty nejsou součástí rozhodnutí Ústavního soudu; jejich význam je pouze anotační a informativní. Abstrakty vybraných rozhodnutí vytváří analytický odbor Ústavního soudu. Plný text nálezu*

*bude v nejbližších dnech publikován na stránkách Ústavního soudu a v databázi Nalus (<http://nalus.usoud.cz>)*

**Pl. ÚS 19/08**

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

### **ABSTRAKT**

#### **Analytická právní věta**

Přenos pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci podle čl. 10a Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) nemůže jít tak daleko, aby narušil samu podstatu republiky jako svrchovaného a demokratického právního státu založeného na úctě k právům a svobodám člověka a občana a aby založil změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 ve spojení s čl. 1 odst. 1 Ústavy). Jinak je ale rozsah přenosu pravomocí otázkou výsostně politickou.

Pokud by na základě přenosu pravomocí mohla mezinárodní organizace nadále své pravomoci měnit libovolně a nezávisle na svých členech, tzn. byla by na ni přenášena ústavní kompetenční kompetence, šlo by o přenos v rozporu s čl. 1 odst. 1 a čl. 10a Ústavy.

Při preventivním přezkumu mezinárodních smluv je referenčním kritériem pro Ústavní soud ústavní pořádek jako celek, nikoli jen jeho materiální jádro; Ústava nerozlišuje mezi „běžnými“ mezinárodními smlouvami podle čl. 49 a mezinárodními smlouvami podle článku 10a a u obou z nich stanoví tutéž proceduru přezkumu Ústavním soudem.

Tzv. Lisabonská smlouva takové důsledky ve vztahu k Evropské unii nemá a je v přezkoumávaných ustanoveních v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

V řízení o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem je Ústavní soud vázán rozsahem kvalifikovaného návrhu na zahájení řízení. Jeho přezkum se koncentruje jen na ta ustanovení mezinárodní smlouvy, jejichž soulad s ústavním pořádkem navrhovatel výslovně a odůvodněně zpochybnil.

#### **Nález a řízení před Ústavním soudem**

Plénium Ústavního soudu nálezem ze dne 26. listopadu 2008 v řízení podle čl. 87 odst. 2 Ústavy o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, zahájeném na návrh Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“), vyslovilo, že Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (dále jen „Lisabonská smlouva“), resp. čl. 2 odst. 1 (před přečíslováním čl. 2a odst. 1), čl. 4 odst. 2 (před přečíslováním čl. 2c), čl. 352 odst. 1 (před přečíslováním čl. 308 odst. 1), čl. 83 (před přečíslováním čl. 69b odst. 1) a čl. 216 (před přečíslováním čl. 188l) Smlouvy o fungování Evropské unie a čl. 2 (před přečíslováním čl. 1a), čl. 7 a čl. 48 odst. 6 a 7 Smlouvy o

Evropské unii, ve znění Lisabonské smlouvy, jakožto i Listina základních práv Evropské unie nejsou v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. [1]

Argumenty stran a jejich zástupců si Ústavní soud vyslechl na ústním jednání 25. listopadu 2008, které po přednesení závěrečných návrhů přerušil a odročil na 26. listopadu 2008, kdy rozhodl nálezem, že Lisabonská smlouva, resp. v jejím znění Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie, včetně Listiny základních práv a svobod EU, v uvedených ustanoveních v rozporu s ústavním pořádkem České republiky není.

## Návrh Senátu

Senát se na Ústavní soud obrátil podle § 71a odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu poté, kdy mu byla vládou České republiky předložena Lisabonská smlouva k vyslovení souhlasu s její ratifikací. Ve svém návrhu Senát uvedl, že Lisabonská smlouva přináší zásadní změny, které se dotýkají substantivních prvků státnosti a ústavní charakteristiky České republiky jako svrchovaného, jednotného a demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), nebo dokonce též podstatných náležitostí demokratického právního státu, jejichž změna je dle čl. 9 odst. 2 Ústavy nepřipustná.

(1.) Senát konkrétně uvedl, že nové znění Smlouvy o fungování Evropské unie (dříve Smlouva o založení ES, dále jen SFEU) zakládá klasifikaci pravomocí charakteristickou spíše pro federální státy tím, že zavádí kategorii výlučných pravomocí Unie, do níž spadají komplexní oblasti právní regulace (čl. 2 odst. 1 SFEU). Dále konstatoval, že ve sféře sdílených pravomocí (čl. 4 SFEU) dochází, z pohledu čl. 10a Ústavy, k předem ne zcela určitelnému rozsahu přenesení pravomocí na Unii.

(2.) Senát žádal přezkoumat též čl. 352 odst. 1 SFEU, který se již neomezuje na oblast regulace vnitřního trhu, a představuje tak blanketní normu umožňující přijetí opatření nad rámec unijních kompetencí, tj. mimo rozsah přenesení pravomocí podle čl. 10a Ústavy.

(3.) Senát dále poukázal na čl. 48 odst. 6 a 7 Smlouvy o Evropské unii (dále jen SEU); uplatnění obecné přechodové klauzule (*passerelle*) za účelem změny jednomyslného rozhodování na rozhodování kvalifikovanou většinou v určité oblasti či nahrazení zvláštního legislativního postupu řádným legislativním postupem dle čl. 48 odst. 7 SEU podle Senátu představuje změnu pravomocí ve smyslu čl. 10a Ústavy, aniž by tato změna byla doprovázena ratifikací mezinárodní smlouvy či aktivním souhlasem Parlamentu. Pokud jde o čl. 83 odst. 1 SFEU, prostor pro vyjádření nesouhlasu Parlamentu zcela chybí; může tak dojít k faktickému vyprázdnění čl. 15 odst. 1 Ústavy.

(4.) Senát dále namítl, že mezinárodní smlouvy sjednané a schválené kvalifikovanou většinou v Radě (nikoli jednomyslně) podle čl. 216 SFEU mají být závazné i pro členské státy, které s nimi nesouhlasily, přestože v těchto státech neproběhne běžný ratifikační proces a v případě České republiky odpadá též možnost předběžného přezkumu souladu takovýchto smluv s jejím ústavním pořádkem. Senát proto vyslovil pochybnost, zda se jedná o postup slučitelný s čl. 49 a čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy a je-li zde prostor pro aplikaci těchto smluv na základě čl. 10 Ústavy.

(5.) Nepřímý odkaz na Listinu základních práv EU spolu s budoucím přistoupením EU k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (čl. 6 odst. 1 a 2 SEU) podle Senátu může vyvolávat nejasnosti ohledně statusu Listiny základních práv EU (dále jen LZPEU) a není jasné, zda tato konstrukce bude posilovat či naopak snižovat standard vnitrostátní ochrany lidských práv zakotvený v české Listině základních práv a svobod (dále jen LZPEU).

(6.) Konečně Senát zpochybnil soulad čl. 2 SEU s čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 Ústavy (princip suverenity lidu) vzhledem k tomu, že dochází k rozšíření hodnot, na nichž je Unie založena, což může být prostřednictvím mechanismu pozastavení členských práv použito k vytvoření politického tlaku na změnu vnitrostátních právních řádů v tak zásadních otázkách, proti vůli suveréna, tj. lidu.

Prezident republiky Václav Klaus se jako účastník k řízení s návrhem Senátu ztotožnil a jeho argumentaci doplnil a rozšířil mimo jiné o zdůraznění argumentu, že Lisabonská smlouva je v rozporu především s materiálním jádrem ústavy a že tento rozpor pak nebude moci být odstraněn ani případnou novelizací ústavy. Vláda Mirka Topolánka naopak vyslovila přesvědčení, že Lisabonská smlouva v rozporu s ústavním pořádkem České republiky není.

### **Odůvodnění nálezu Ústavního soudu**

Byv vůbec poprvé konfrontován s návrhem na přezkum mezinárodní smlouvy, Ústavní soud se nejprve vyjádřil k procesním otázkám řízení tohoto typu. Odmítl především argumentaci stran ve prospěch povahy tohoto řízení jako nesporného (s implikací povinnosti provést přezkum všech ustanovení mezinárodní smlouvy z hlediska souladu s celým ústavním pořádkem) s tím, že jde o pojem civilního procesu, nepřenositelný na toto zcela specifické řízení. Analogicky jako v řízení o abstraktní kontrole norem se Ústavní soud cítí být vázán rozsahem návrhu na zahájení řízení, tzn. jeho přezkum se koncentruje jen na ta ustanovení mezinárodní smlouvy, jejichž soulad s ústavním pořádkem navrhovatel výslovně zpochybnil a tuto pochybnost, ve snaze unést břemeno tvrzení, podepřel ústavněprávními argumenty (tedy v rozsahu kvalifikovaného návrhu). Na okraj Ústavní soud naznačil restriktivní přístup k řešení otázky překážky věci rozhodnuté (překážka *rei iudicatae*), založené do budoucna tímto nálezem Ústavního soudu ve vztahu k případným dalším návrhům případných dalších navrhovatelů na zahájení řízení o souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem. Ústavní soud dále upřesnil, že při tomto přezkumu nehodlal z řady důvodů rozlišovat mezi ustanoveními Lisabonské smlouvy tzv. normativně starými a novými, tzn. podrobil svému přezkumu všechna ta ustanovení Lisabonské smlouvy, která byla navrhovatelem kvalifikovaně zpochybněna.

V této souvislosti vyjádřil názor, že ani po ratifikaci tzv. přístupové smlouvy se normativně vrcholné postavení ústavního pořádku nevyprázdnilo a že výjimečně lze dovodit nesoulad mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem i *ex post*, následně, po její ratifikaci, cestou individuální ústavní stížnosti. Přihlásil se znovu k principu eurokonformního výkladu českého ústavního práva, poznamenal však, že v případě jasného konfliktu mezi domácí ústavou, zejména jejím materiálním jádrem (čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy) a evropským právem, který nelze zhojit žádnou rozumnou interpretací, musí mít přednost ústavní pořádek České republiky, zejména tedy jeho materiální jádro. Pokud však jde o referenční hledisko preventivního přezkumu souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, lze jako referenční kritérium

uplatnit ústavní pořádek jako celek, byť i v tomto případě hraje pochopitelně materiální ohnisko ústavy stěžejní a klíčovou roli. Poznamenal, že Ústava nerozlišuje mezi „běžnými“ mezinárodními smlouvami podle čl. 49 a mezinárodními smlouvami podle článku 10a a u obou z nich stanoví tutéž proceduru přezkumu Ústavním soudem.

S tímto procesním vymezením se poté Ústavní soud zabýval jednotlivými námitkami Senátu, případně dalších účastníků řízení.

Ústavní soud předeslal, že limitem pro přenos pravomocí na mezinárodní organizaci podle čl. 10a Ústavy jsou podstatné náležitosti svrchovaného demokratického právního státu podle čl. 9 odst. 2 a čl. 1 odst. 1 Ústavy. Suverenitu však již dnes nelze chápat absolutně; jde spíše o suverenitu praktickou. V tomto smyslu přenesení určitých kompetencí státu, které vyvěrá ze svobodné vůle suveréna a bude nadále vykonáváno za jeho účasti předem dohodnutým a kontrolovaným způsobem, není pojmovým oslabením svrchovanosti státu, ale naopak může v důsledcích znamenat její posílení ve společném postupu integrovaného celku.

V tomto smyslu proto Ústavní soud obecně uznal funkčnost institucionálního rámce EU pro zajištění kontroly rozsahu výkonu přenesených pravomocí, i když připustil, že jeho stanovisko se může v budoucnu změnit, pokud by se ukázalo, že je tento rámec prokazatelně nefunkční. Kromě toho Ústavní soud může zkoumat, zda některý akt orgánů Unie nevybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla, to však jen v případech zcela výjimečných.

Konkrétně pak, pokud šlo o první okruh námitek Senátu (čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 SFEU), Ústavní soud uvedl, že kategorie výlučných pravomocí Unie není nijak novou. Lisabonská smlouva nezakládá neomezenou kompetenční klauzuli ani v oblasti tzv. sdílených kompetencí, ale jen deklaruje hlavní oblasti, v nichž se sdílené kompetence objeví. Přitom v kontextu dalších ustanovení Lisabonské smlouvy (čl. 2 odst. 6 SFEU, čl. 5 odst. 2 SEU, protokoly o používání zásad subsidiarity a proporcionality a o výkonu sdílených pravomocí) je zřejmé, že Lisabonská smlouva poskytuje dostatečně určitý normativní rámec pro určení rozsahu, ve kterém ČR své pravomoci na EU přenesla. A protože Unie ani podle Lisabonské smlouvy nedisponuje tzv. kompetenční kompetencí (opak ostatně ani navrhopatel netvrdil), nemůže být pokládána ani za druh federálního státu, ani za zvláštní entitu, stojící v každém ohledu a vždy nad jednotlivými státy.

Pokud jde o čl. 352 odst. 1 SFEU (druhá námitka Senátu), Ústavní soud konstatoval, že přenos tzv. ústavní kompetenční kompetence na mezinárodní organizaci by byl nepřipustný. To se však v případě Lisabonské smlouvy nestane: změna primárních smluv bude i nadále možná jen za souhlasu všech států EU, kteří tak zůstávají jejich pány, výslovně je navíc zakotvena možnost vystoupení z EU (čl. 50 SEU). Nic na tom nemění ani tzv. doložka flexibility dle čl. 352 odst. 1 SFEU; možnost přijmout takové opatření je totiž omezena na cíle vymezené čl. 3 SEU a zúžena také s ohledem na prohlášení č. 41 a 42 obsažené v závěrečném aktu mezivládní konference k Lisabonské smlouvě. V případě doložky flexibility tedy nejde o blanketní normu, která by umožňovala obcházet čl. 10a Ústavy; v tomto aspektu shledal Ústavní soud za dostatečný i institucionální rámec kontroly výkonu přenesených pravomocí, jak vyplývá z praxe orgánů EU a z judikatury Soudního dvora ES. Ústavní soud poznamenal, že Lisabonská smlouva zcela ponechává na ústavních strukturách členských států, jakým způsobem zajistí respektování principu subsidiarity při rozhodování v rámci doložky flexibility. Český zákonodárce tak má prostor pro přijetí příslušné právní úpravy, která bude v souladu s ústavním pořádkem.

K pochybnostem Senátu stran čl. 48 odst. 6 a 7 SEU (třetí okruh námitek) Ústavní soud poukázal na čl. 48 odst. 6 pododstavec třetí SEU, podle něhož je výslovně eliminována jakákoliv pochybnost ve vztahu k čl. 10a Ústavy spočívající v tom, že by takto bylo možné dále rozšiřovat pravomoci svěřené EU primárními smlouvami. O změnách rozšiřujících unijní pravomoci nelze pojmově ani uvažovat, neboť možná změna se zjevně týká pouze hlasování. Primární smlouvy si nad takto přijímanými akty podrží vyšší právní sílu, nadto je zakotvena možnost národních parlamentů takové akty blokovat. Ústavní soud však, *obiter*, kritizoval absenci právní úpravy umožňující realizovat na vnitrostátní úrovni rozhodovací procedury podle čl. 48 SEU a *de lege ferenda* vyslovil určitá kritéria, jaká by takové procedury měly splňovat.

K čl. 83 odst. 1 SFEU, zejména pokud jde o třetí pododstavec, Ústavní soud uvedl, že Senát opomněl čl. 83 odst. 3 SFEU, z něhož vyplývá, že bez souhlasu České republiky nelze čl. 83 odst. 1 SFEU na náš právní řád aplikovat.

Ústavní soud k těmto námitkám dále poznamenal, že Lisabonskou smlouvou dochází k přesunu pravomocí na orgány, které mají svou pravidelně kontrolovanou legitimitu vycházející ze všeobecných voleb na území jednotlivých členských států. Lisabonská smlouva navíc umožňuje několika způsoby zapojení vnitrostátních parlamentů. Z toho Ústavní soud dovodil, že Lisabonská smlouva vyhrazuje vnitrostátním parlamentům důležitou úlohu, která ve svém důsledku posiluje roli jednotlivých členských států, nadto jde o úpravu celý systém zpřehledňující a vyjasňující oproti dosavadnímu stavu. Proto není rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou podle čl. 48 odst. 7 SEU v rozporu s čl. 1 odst. 1 a čl. 15 odst. 1 Ústavy.

K čtvrtému okruhu námitek Senátu (k čl. 216 SFEU) Ústavní soud uvedl, že nelze uvažovat o konfliktu s čl. 10, čl. 49 a čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy, neboť tato ustanovení na sjednávání takových smluv uzavíraných Uníi nedopadají. Ustanovení čl. 216 SFEU není kompetenční normou rozšiřující pravomoci Unie, nýbrž toliko rozšiřuje katalog nástrojů, které Unie v rámci svých kompetencí může využít. EU tedy může přenesené pravomoci vykonávat jak dovnitř, tak i navenek a samotná dikce čl. 49 a 63 Ústavy nevytváří nepřekonatelnou překážku přenosu pravomocí v oblasti uzavírání mezinárodních smluv. Ústavní soud nicméně poznamenal, že čl. 216 SFEU je pro svou vágnost na hranici slučitelnosti s nároky na určitost textu právní normy, resp. s nároky na určitelnost přenosu pravomocí na EU, tato vágnost však nedosahuje intenzity pro vyslovení rozporu čl. 216 SFEU s ústavním pořádkem.

K pátému okruhu námitek Senátu, týkajících se LZPEU a čl. 6 SEU, Ústavní soud zdůraznil, že LZPEU by v první řadě zavazovala unijní orgány a pouze při aplikaci evropského práva též orgány české. LZPEU nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie. Dále, v důsledku přistoupení EU k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod se orgány Unie, včetně Soudního dvora, stanou subjektem kontroly ze strany Evropského soudu pro lidská práva, což posílí vzájemnou konformitu obou systémů ochrany základních práv a svobod. Ústavní soud dále poznamenal, že LZPEU uznává základní práva vyplývající z ústavních tradic společných členským státům, a proto musí být vykládána v souladu s těmito tradicemi (čl. 52 odst. 4 LZPEU). Zdůraznil dále, že ochrana základních práv a svobod náleží do tzv. materiálního ohniska ústavy, které je mimo dispozici zákonodárce, a jestliže by standard ochrany zajišťovaný v rámci EU byl nevyhovující, orgány ČR by se musely opět ujmout předaných pravomocí, aby jeho respektování zajistily. Nic takového však v současné době nezaznamenal.

Ústavní soud konstatoval, že v abstraktní rovině lze jen těžko posuzovat vzájemný soulad jednotlivých práv a svobod dle LZPEU a LZPS. *Prima vista* žádné konfliktní ustanovení v LZPEU není, naopak katalog práv v LZPEU je plně srovnatelný se souborem základních práv a svobod chráněných v ČR na základě LZPS; žádné pochyby v tomto směru nevznese ani návrhové. Za současného stavu shledal Ústavní soud evropské institucionální zajištění standardu ochrany lidských práv a základních svobod za kompatibilní se standardem zajišťovaným ústavním pořádkem ČR. V případě kolize pramenů upravujících práva a svobody jednotlivců podle LZPEU a LZPS bude přirozeně aplikujícími orgány postupováno podle toho z nich, který přiznává jednotlivci vyšší standard ochrany.

Pokud jde o šestou skupinu námitek Senátu, konstatoval Ústavní soud, že hodnoty zmiňované v čl. 2 a 7 SEU jsou v zásadním souladu s hodnotami, na kterých spočívá materiální ohnisko české ústavy (srov. čl. 1 odst. 1, čl. 5, čl. 6 Ústavy, čl. 1, čl. 2 odst. 1, čl. 3, hlava čtvrtá LZPS). Lisabonská smlouva je proto i v tomto ohledu v souladu s nedotknutelnými principy chráněnými českým ústavním pořádkem. Pokud se v tomto kontextu dovolává Senát suverenity státu, konstatoval Ústavní soud, že suverenita státu není v moderním demokratickém právním státě účelem sama o sobě, izolovaně, nýbrž je prostředkem k naplňování základních hodnot, na kterých konstrukce ústavního právního státu stojí.

Ústavní soud proto shrnul, že Lisabonská smlouva nic nemění na základní koncepci stávající evropské integrace a že Unie i po případném vstupu Lisabonské smlouvy v platnost zůstane specifickou organizací mezinárodněprávní povahy.

Ústavní soud se konečně vyjádřil i k argumentaci, resp. iniciativě prezidenta republiky týkající se způsobu schvalování Lisabonské smlouvy (zda v referendu či parlamentem) a konstatoval, že řešení této otázky leží mimo meze možného přezkumu mezinárodní smlouvy podle čl. 87 odst. 2 Ústavy.

Soudcem zpravodajem byl Vojen Güttler. Žádný soudce si nevyhradil odlišné stanovisko ani k výroku, ani k odůvodnění nálezu.

*[1] V dalším textu je odkazováno na jednotlivá ustanovení podle konsolidovaného znění primárních smluv, resp. podle přečíslování na základě čl. 5 Lisabonské smlouvy a srovnávacích tabulek v příloze Lisabonské smlouvy.*

Publikováno: 26.11.2008  
Michal Spáčil