

# ČLÁNKY

## Nález Ústavního soudu k Lisabonské smlouvě z pohledu ústavního práva

Jan Filip\*

Právě vyhlášený nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ve věci ústavnosti ratifikace Lisabonské smlouvy bude nepochybně předmětem mnoha rozborů,<sup>1</sup> bude se o něm diskutovat na konferencích a bude na něj odkazováno jak v další judikatuře Ústavního soudu, tak v polické i veřejnoprávní publicistice, bude předmětem kvalifikačních prací atd. Ústavní soud v tomto nálezu vstoupil na nové pole nejen proto, že se v něm poprvé aplikují ustanovení čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR a § 71a až 71e zákona o Ústavním soudu (dále jen „ZÚS“), nýbrž zejména z toho důvodu, že poprvé byl v takovém měřítku konfrontován s ožehavými otázkami politickými, státovědnými a ústavními či ústavněprávními, a to v perspektivně celoevropské. Náš Ústavní soud se tak dostal na pole, kde byl konfrontován s požadavkem zjistit, zda něco, co má být (svrchovanost ČR podle čl. 1 odst. 1 Ústavy) také je, ačkoli poměry a role státu se podstatně liší od situace, kdy byla Ústava přijímána. Deklarování suverenity je typické právě pro vznikající státy (názorně Ústava Kosova), jinak je taková deklarace zbytečná. Stát buď státem je, pak je svrchovaný (prostě je státem) nebo jím není, takže ústavní deklarace je fiktivní. Je pak otázkou, zda se nám svrchovanost při pohybu vpřed objevuje před námi (např. programová povaha vymezení státu jako demokratického a právního, ke kterému se můžeme blížit – asymptotický charakter pohybu), nebo ji vidíme už jen ve zpětném zrcátku, zatímco se od ní vzdalujeme, protože jsme už vjeli na jinou cestu.<sup>2</sup>

Tento příspěvek je a může být pochopitelně pouze úvodem do rozboru problematiky řešené nálezem,<sup>3</sup> neboť šíře problémů, se kterými se Ústavní soud pokusil vypořádat, je nesmírná, tak jako je rozsáhlý sám text nálezu. Ústavní soud zde musel hledat procesní postupy, vyjasňovat kritéria hodnocení ústavnosti na úseku, kde pojmy v pohybu jsou, zpochybňované nebo již překonané<sup>4</sup> (viz níže) a zaujímat stanoviska k dosud nediskutovaným nebo obcházeným problémům. Tomu odpovídá i styl rozhodnutí, které se vyznačuje nejen rukopisem typické pečlivosti soudce zpravodaje, ale i snahou hledat srovnání v jiných zemích a oporu v literatuře.<sup>5</sup> Hodnocení nálezu ve všech jeho aspektech

proto bude nepochybně ještě dlouho zaměstnávat naše europeisty, internacionalisty i konstitucionalisty.

### 1. Příprava nálezu Pl. ÚS 19/08

Cesta k nálezu nebyla přímočará, neboť orgány Senátu nebyly v tomto bodě jednotné a dlouho se zdálo, že návrh nakonec nebude podán. Zatímco Výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost přijal 12. března 2008 usnesení, kterým navrhl dát souhlas k ratifikaci, Ústavně-právní výbor k žádnému závěru nedospěl. Výbor pro záležitosti Evropské unie naopak přijal dne 9. dubna 2008 usnesení, kterým Senátu doporučil, aby podal návrh na posouzení souladu předložené Lisabonské smlouvy Ústavnímu soudu. Svým způsobem k tomu přispěla i Komise pro Ústavu ČR a parlamentní procedury. Ta sice 27. března 2008 po obsáhlém a důkladném posouzení dospěla k závěru, že není dán zjevný rozpor mezi Lisabonskou smlouvou a ústavním pořádkem ČR, nicméně konstatovala existenci „možných tenzí, resp. citlivých míst. Jejich právní hodnocení zčásti závisí na doktríně vztahu evropského a vnitrostátního práva, jež by měla být zdejší naukou a judikaturou rozvinuta a stabilizována způsobem, který by umožňoval jednoznačnější zhodnocení.“ Nepřímo tak napomohla k tomu, že nakonec při jednání v plénu převážil názor, aby byly ony pochybnosti v usnesení Komise předloženy k posouzení Ústavnímu soudu.<sup>6</sup>

Po určitém váhání se tak nakonec přece jen Senát usnesl, že podá Ústavnímu soudu návrh, aby posoudil soulad tzv. Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu a založení Evropského společenství<sup>7</sup> s ústavním pořádkem. Návrh na její posouzení se stal historicky prvním návrhem na preventivní přezkum mezinárodní smlouvy, který byl meritorně projednán. S ohledem na dokončený postup ratifikace této smlouvy ve zbývajících státech Evropské unie<sup>8</sup> (mimo Irsko)<sup>9</sup> se proto na rozhodnutí Ústavního soudu obrátila pozornost nejen našich státních činitelů, politických stran a veřejnosti, nýbrž i orgánů Evropské unie a těch států, kde proces ratifikace ještě nebyl do-

končen, popř. těch, kteří s tímto rozhodnutím spojují naději v to, že Lisabonská smlouva nevstoupí v platnost.

Ústavní soud návrh obdržel 30. dubna 2008 a rozhodl 26. listopadu 2008, když vyhlášení rozhodnutí předcházelo ústní jednání dne 25. listopadu 2008. Rozhodnutí tak padlo přibližně po šesti měsících, což je relativně rychle s ohledem na složitost věci. Zajímavé a zaznamenané hodné v této souvislosti je, že Ústavní soud nečekal na rozhodnutí v SRN, jak bylo v literatuře avizováno.<sup>10</sup> V tomto směru je tak třeba ocenit jak to, že byl jednak podán návrh ústavním orgánem, jednak to, že Ústavní soud rozhodl, aniž čekal na německé, popř. dánské rozhodnutí.<sup>11</sup> Poté, co si Ústavní soud vyžádal vyjádření Poslanecké sněmovny (tradičně koncipované a tradičně bez vlivu na obsah řízení - bod 30 nálezu), prezidenta republiky (zevrubná argumentace, výrazně ovlivnilo řízení i argumentaci - body 14 až 29 nálezu) a vlády (výrazně ovlivnilo konečný výsledek řízení, viz jeho podrobný popis v bodech 31 až 53 a uznání vlivu vlády v bodě 214),<sup>12</sup> rozhodl, že tuto otázku bude posuzovat jako přednostní a v ostatních řízeních mezitím rozhodovat nebude.<sup>13</sup> Ústavní soud konečně vyhověl žádosti prezidenta republiky, který by se nemohl účastnit ústního jednání v původně stanoveném termínu a posunul je na 25. listopadu. Toto rozhodnutí sice bylo ve sdělovacích prostředcích přijato poněkud nevládně, nicméně jednání před Ústavním soudem ukázalo, že osobní účast prezidenta byla na místě.<sup>14</sup>

## 2. Návrh Senátu – formulační a procesní otázky

Senát přijal po obsáhlé a podnětné diskusi na 13. schůzi 24. dubna 2008 usnesení, kterým se přiklonil ke závěrům Výboru pro záležitosti Evropské unie. Tento jeho postup se stal a ještě dlouho bude předmětem diskusí. Proto je třeba uvést alespoň několik poznámek jak kritických, tak na obhajobu Senátu. V této souvislosti zdůrazňuji, že nejde o samotný závěr – tedy podat návrh na přezkum – ten lze jen přivítat. Problém, na který chci v této souvislosti upozornit, spočívá v tom, jak byl návrh formulován. To otevřelo zatím opomíjenou problematiku našeho ústavního práva, kde vlastně není jednoznačně vymezeno, jak se mají na Ústavní soud obracet ústavní orgány kolegiálního typu. To platí nejen pro podávání návrhu, který byl historicky prvním, nýbrž i o vyjadřování k návrhu. To je neuralgickým bodem řízení o ústavnosti zákonů, kde vyjádření sněmoven (jejich předsedů) tuto slabinu demonstrují,<sup>15</sup> byť vyjádření Senátu svou kvalitou výrazně přispívají k průběhu řízení a hodnocení návrhu.

Je totiž evidentní (počínaje zkušenostmi s doby Ústavního soudu ČSFR v roce 1992), že takový orgán je nade vše pochybnost schopen usnést se na tom, že podá návrh k Ústavnímu soudu. Ukazuje se ovšem, že

již nebude schopen takový návrh zformulovat tak, aby vyhovoval požadavkům § 34 ZÚS. To může fyzická nebo právnická osoba v rámci § 74, to může soud podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR, ale obtížně kolegiální orgán, u kterého hlasování probíhá z rozmanitých pohnutek. Senátoři zcela nepochybně hlasovali pro předložení návrhu, avšak část hlasovala pro usnesení proto, aby se věc vyjasnila, část proto, že považovala Lisabonskou smlouvu za zásah do pravidel našeho ústavního pořádku a část proto, že pouze chtěla projednání návrhu pozdržet z rozmanitých politicky motivovaných pohnutek.<sup>16</sup>

Zde proto formou exkurzu poznamenávám, že to hodně připomíná neblahou praxi jednání v legislativách amerických států po vzniku nezávislosti. Na tyto problémy reagovala v 19. století řada dalších států již tzv. pravidlem o vztahu názvu a obsahu zákona, které se v 19. století rozšířilo do většiny státních ústav.<sup>17</sup> Pochopitelně v podmínkách *rule of law* to vedlo k množství soudních rozhodnutí, kterými se tato pravidla v jednotlivých státech USA vykládají.<sup>18</sup> Základní zdůvodnění je však stále stejné a pro nás, po přijetí zákona č. 261/2007 Sb., o reformě veřejných rozpočtů,<sup>19</sup> vcelku srozumitelné. Jedná se především o zamezení tzv. log-rollingu,<sup>20</sup> tj. praxe, kdy se spolu spojí několik menšin, vloží do návrhu své vlastní doplňky, které spolu nijak nesouvisejí (porušení pravidla stejného účelu), avšak vzájemnou podporou je prosadí, ačkoli by jinak nikdy neprošly.<sup>21</sup>

Vraťme se však k naší otázce. ZÚS soudu takovou možnost předpokládá, nicméně o její problematičnosti již není pochyb. V takové situaci je totiž skutečně obtížné realisticky očekávat, že usnesení ústavněpolitického kolegiálního orgánu typu bude splňovat beze zbytku všechny požadavky k tomu, aby návrh vytvořil prostor pro vlastní ústavní argumentaci a oprostil se od jiných vlivů a motivů. Výsledek tomu odpovídá. Tím se nechci dotknout ctihodné instituce Senátu. Určité důvody pro jeho postup jsem právě uvedl. Je to ale překvapující již s ohledem na to, jak kvalitním aparátem Senát disponuje, jaká pozornost byla v jeho orgánech této smlouvě věnována a jakou úroveň měla plenární debata.

Jedná se o první podání tohoto druhu, které hned ukázalo určité slabiny celé koncepce. Lze však chtít po Senátu či Poslanecké sněmovně to, co dělají jiní navrhovatelé, kteří prostě nechají zpracovat návrh specializovanému právníkovi?<sup>22</sup> Může přijmout *bianco* usnesení o podání návrhu a zbytek ponechat na odborníkovi, který bude považovat kvalitní návrh za věc profesionální cti? To je věc, nad kterou se bude třeba zamyslet, neboť při přípravě novely ZÚS (zákon č. 48/2002 Sb.) si její zpracovatelé tento problém takto neuvědomovali. Nicméně vláda určité řešení svým postupem nabídla. Jako kolegiální orgán vysoce odborné stanovisko nechala zpracovat svým aparátem, dokázala se na něm shodnout a usnést. Srovnáním jeho textu a textu nálezu lze dospět k závěru, že tím výsledek jednání výrazně

ovlivnila jak z hlediska Ústavního soudu, tak z hlediska prezidenta republiky jako účastníka řízení.<sup>23</sup>

S tím souvisí další problém. Ústavní soud při rozhodování věci vytváří a nastavuje parametry pro následující případy a jednání své i účastníků. V tomto případě si lze položit otázku, zda Ústavní soud mohl odmítnout takovýto návrh jako zjevně neopodstatněný (chybějící formulace, vadný petit) nebo alespoň vyžádat od Senátu odstranění vad návrhu s upozorněním na to, že pokud se tak ve stanovené lhůtě nestane, bude návrh odmítnut podle § 43 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 43 odst. 1 písm. a) ZÚS.<sup>24</sup> A opět vidíme, že to prostě nebude fungovat tak jak v případě jiných vadných podání. Senát by měl mít právo vady odstranit jako každý jiný účastník. Jenže zde vzniká problém opětovného hlasování o téže věci – *ne bis in idem*.<sup>25</sup> Jakým mechanismem by byly vady podání odstraňovány, když rozhodující je zájem na ústavním posouzení možnosti ratifikace. Kdo by se jednání mohl účastnit a jaké návrhy by mohly být podány.<sup>26</sup> To vše poněkud zpochybňuje podávání návrhů v „první vlně“. Zatímco co u Senátu by to přesto nemusel být neřešitelný problém, v případě Poslanecké sněmovny by se mohlo jednat o zásadní otázku v případě poslanců, kteří představují ono závaží na věžkách.

Senát proto svým návrhem Ústavnímu soudu jeho roli vůbec neulehčil. Předložil návrh v rozsahu tří stran, navíc zčásti naplněný nikoli tvrzeními, popř. důkazy k jejich doložení, nýbrž otázkami. Formulace petitu návrhu<sup>27</sup> ve světle doktríny Ústavního soudu o vázanosti petitem (bod 74 nálezu) vzbuzovala pochybnosti, zda vlastně odpovídá požadavkům § 71e odst. 1 a 2 ZUS, když zjevně vycházela z § 71a ZUS, který ovšem popisuje předmět řízení, nikoli nároky na petit návrhu, o kterém by měl Ústavní soud rozhodnout. V podobě dotazu, nikoli formou tvrzené neústavnosti, totiž Senát pouze navrhl, aby Ústavní soud rozhodl o souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem, aniž jednoznačně určuje, v jakém směru.<sup>28</sup> Tak lze formulovat jen výrok nálezu Ústavního soudu (ratifikace smlouvy není v rozporu), kterým se soud neztotožní s tvrzením navrhovatele, že mezinárodní smlouva v souladu s ústavním pořádkem není. Navrhovatelé ale ZÚS nedává možnost spojit do petitu návrhu všechny možné (a pochopitelně odlišné) varianty výroku.<sup>29</sup> V tomto případě byl Ústavní soud nanejvýš velkorysý. Zjevně jej k tomu ovšem vedly i jiné důvody, především polehčující okolnost, že podle jeho názoru nelze § 71e odst. 1 a 2 ZÚS použít doslova (viz body 121 až 124 nálezu), neboť v daném případě se Ústavní soud rozhodl posuzovat pouze osm ustanovení Lisabonské smlouvy, nikoli text celý (viz dále).

### 3. Systematika nálezu Pl. ÚS 19/08

Nález sice není nejjobsažnějším rozhodnutím Ústavního soudu (viz výše), nicméně 218 bodů nálezu si vyžádalo dosti složitou systematiku odůvodnění sestávajícího z 21 částí, které postupně zachycují:

- obsah návrhu, vyjádření účastníků, průběh ústního jednání (část I. až VI.),
- fakta o Lisabonské smlouvě (část VII.). Zde ovšem je otázkou, zda je faktem či notorií to, že se jedná o smlouvu podle čl. 10a, když se vedle v tisku spor o to, zde se touto smlouvou vůbec nějaké pravomoci přenášejí (to řešil v řadě dalších bodů včetně možné budoucí aplikace). Nelze souhlasit ani s názorem, že se jedná o období ústavních zákonů, kterou mohou být měněny zase jen ústavním zákonem,<sup>30</sup>
- základní procesní otázky (část VIII.). Zde je pomínuta procesní otázka vystoupení dvou zástupců za Senát, když se měnilo jejich pověření a původní zástupce byl nakonec delegován jako „svědek“,<sup>31</sup>
- rozsah přezkumu a referenční kritérium (část IX. a X.), kterým se odůvodnění zabývá i na jiných místech,<sup>32</sup>
- obecná část odůvodnění, kde soudce zpravodaj zde stejně jako v případě nálezu ve věci zákoníku práce (nález č. 81/2008 Sb.) rozdělil vlastní odůvodnění na část obecnou (XI. – body 95 až 120) a část zvláštní,
- část zvláštní, které je předesláno stanovisko k možné formulaci výroku (část XII - body 121 až 124), kde Ústavní soud dospěl k závěru, že § 71e odst. 1 a 2 ZÚS nelze aplikovat doslova v případě, kdy je přezkoumávána pouze část mezinárodní smlouvy,
- poté následuje rozbor šesti konkrétně formulovaných a různě „odůvodněných“ námitek Senátu (části XIII. až XVIII.),
- část XIX. má zajímavý podtext a bude asi ještě předmětem komentářů. Ústavní soud se svou praxí v plenárních věcech s ústním jednáním (dopoledne projednání věci, odpoledně vyhlášení nálezu) totiž vyvolává kritiku a kritické srovnání s jinými soudy. Uvedená část odůvodnění totiž zřetelně ukazuje, co bylo připraveno do ústního jednání a co bylo do odůvodnění vloženo po něm, tedy část VI. (body 54 až 61)<sup>33</sup> a právě část XIX.,
- shrnutí závěrů Ústavního soudu je obsaženo v části XX.
- závěrečná část již jen poněkud nadbytečně opakuje výrok nálezu (též obecně bod 124).

#### 4. Obecné poznámky k obsahu nálezu

Ústavní soud se v nálezu vypořádal s množstvím procesním, kompetenčním a obsahových otázek preventivního přezkumu mezinárodních smluv. V úvodním pojednání na dané téma lze naznačit alespoň některé.

##### 4.1. Styl zpracování nálezu

Na pečlivě zpracovanou systematiku nálezu již bylo upozorněno výše. Je z něj patrná usilovná práce týmu soudce zpravodaje a nepochybně i analytického odboru Ústavního soudu. Z textu odůvodnění (zejména v závorkách) plyne, že bylo zvažováno i více variant. Sám styl nálezu v řadě ohledů vybočuje z dosavadních zabývaných kolejí ani ne tak samotným rozsahem,<sup>34</sup> jako spíše používáním odboček, textů v závorkách, které jako by nahrazovaly poznámky pod čarou a řadou odkazů na politické realie a prognózy dalšího vývoje v globálním měřítku. Jako problém pro diskusi zde vidím zejména to, že Ústavní soud zpochybnil možnost výkladu pojmu „svrchovaný stát“ (bod 98), aniž by z toho vyvodil závěr o možnosti či nemožnosti judikovat v takovém případě tuto problematiku. Jeho úkolem bylo vyložit čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR v jeho kontextu, nikoli únikem k problematickému pojmu jakési „praktické“ suverenity (bod 107), což je pojem, který by se spíše hodil do slovníku novinářů Druhé republiky.<sup>35</sup> Je otázkou, zda vůbec měla být tato otázka řešena. Je to stejné, jako diskutovat, zda je třeba uvádět, že čtverec je kulatý. Buď je určitý útvar státem a pak je suverénní, nebo jím není. Žádná slovní ekvilibristika to nevyřeší. Jiný obrat - „slitá“ suverenity - Ústavní soud jen uvedl, aniž se jím blíže zabýval, ačkoli je to stále na významu nabývající koncepcí.<sup>36</sup>

Jen jako určitý exkurs připomínám, že obdobný je problém náhlé oživení dalšího pojmu. Protože došlo k výrazné změně v povaze, funkcích a úkolech státu, je jiný pohled i na jeho kompetenční kompetenci,<sup>37</sup> která nebyla jen pojmem německé federalistické teorie, jak uvádí vláda. Ještě na počátku 20. století byl zastáván názor, že státní moc nemá jiných mezí, než je státní účel.<sup>38</sup> S takovým názorem se dnes setkáme již výjimečně. Současné pojetí je naopak založeno na představě, že účel státu je opačný, tj. garantovat postavení jedince. V tom je stát omezen i pozitivněprávně (čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR, čl. 1 Listiny, po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR vzrostla role mezinárodního práva) atd.<sup>39</sup> Nikdo přitom jistě nebude tvrdit, že takový stát již není svrchovaný. Proto na místě (místo obrátů o jakémisi „hráči“) bylo konstatování, že stát již nemá monopol na vše vrchnostenské ne proto, že by to nebylo správné, ale protože na některé úkoly, které by jinak musel plnit, prostě nemůže stačit a že taková omezení plynou z povahy věci a není to po čtyřech stoletích nic nového.<sup>40</sup> Současně někde nejdá sám, ale za spoluúčasti společ-

nosti (v právních předpisech se objevují obraty „po projednání s...“, „po vyjádření“ atd.) vůči které vystupuje jako vrchnost a současně jako poskytovatel služeb, koordinátor atd. Přesto je stát stále oním integračním faktorem, který stmeluje společnost a reprodukuje její jednotu. V tom je nezastupitelný, stejně jako v tom, že zde není jiný schopný jednat tak účinně jako stát. Tato role roste tím víc, čím méně je jeho jiných tradičních atributů jako jsou hranice (Schengen od 2007), měna (přechod na euro), profesionalizace armády a zrušení vojenské povinnosti atd.

Uznáme-li, že v případě výkladu suverenity nemohl Ústavní soud dospět k závěru, který by všechny uspokojil, je zde jiný problém. Některé formulace nálezu totiž jsou stejně neurčité, jako pojmy, které se v nich vykládají. Asi nejcitlivější je v tomto směru bod 186 nálezu, který reaguje jak na návrh Senátu<sup>41</sup> ohledně sjednávání mezinárodních smluv EU se třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi. Jestliže totiž v předchozích vývodech dochází k závěru, že nejde o kompetenční normu, která by „extendovala“ pravomoci EU (bod 183), tak v bodě 186 to vše zpochybňuje obraty jako „kaučukové, vágní a nesnadno předvídatelné formulace“. Ve snaze tento závěr zmírnit uvádí, že požadavky na přesnost mezinárodní smlouvy „nelze (patrně) vykládat tak striktně“ jako v případě zákonů, nicméně v čl. 216 SFEU je dosti sporné splnění i zmírněných požadavků. Přesto se však snaží celou věc zachránit tím, že konstatuje, že to „nicméně nezachází tak daleko, že by mohl a měl vyslovit – toliko pro výše uvedené normativní vyjádření daného textu“ – že je v rozporu s ústavním pořádkem. Celou věc bylo možno zmírnit poukazem na budoucí praxi, to se ale v tomto případě bohužel Ústavnímu soudu nepodařilo. Odkaz na budoucí aplikaci nevyznívá příliš šťastně (bod 184), když v tomto případě Ústavní soud konstatuje, že nyní je to ještě horší a že se vlastně situace cestou čl. 216 SFEU zlepšila. Zda už to bude v souladu s ústavním pořádkem, ale z toho jasně neplyne. To už bylo asi lepší použít osvědčené obraty „věc je na samé hranici ústavnosti“, který se v praxi čte tak, že to sice je neústavní, ale ne až tolik.<sup>42</sup>

Zvláštnosti formulace návrhu Senátu nutily Ústavní soud evidentně k řadě doplňků a odbočení. Lisabonská smlouva jako novelizující text je po redakční stránce formulována nepřehledně a složitě, vyžaduje složitou rekonstrukci, neboť bez textů stávajících smluv o EU a ES se v něm nelze orientovat. Zde pochopitelně nemohl Ústavní soud použít domácí pravidla a své domácí požadavky pro tvorbu jasného, srozumitelného, určitého a jednoznačného textu právních předpisů v právním státě, i když samotný text je s nimi na šféru. V případě Lisabonské smlouvy k tomu ovšem přistupuje „polehčující okolnost“. Sestavovatelé tohoto hlavolamu aspoň na závěr připojili klíč,<sup>43</sup> podle kterého na základě znalosti dosavadního číslování dokážeme odhalit, kde se příslušné ustanovení nachází nyní, jak je označeno

a kam bude patřit podle nového číslování. Nebudeme-li se toho držet, vznikne matení pojmů a jazyků. Kuriózní na tomto návrhu tak bylo, že díky zvláštnímu číslování se museli navrhovatel a Ústavní soud domluvit, kterou ze tří variant vlastně budou používat, aby si vůbec rozuměli.<sup>44</sup> Tato nedorozumění se v textu projevují na několika místech, kdy Ústavní soud „opravuje“ návrh Senátu a uvádí správné číslování zpochybných ustanovení obou Lisabonskou smlouvou měněných smluv.

#### 4.2. Povaha řízení před Ústavním soudem

Samotný návrh vyvolává dojem, že Senát nepovažuje Ústavní soud za soud, nýbrž za nějakou ústavní radu ve smyslu poradního orgánu.<sup>45</sup> Připomínám, že v této věci nejde bezprostředně o politizaci Ústavního soudu, jako např. v případě jeho rozhodování o reformě veřejných rozpočtů. Vstup soudní moci do oblasti zahraniční politiky je zcela na místě již s ohledem na povahu EU a závazky, které pro ČR vyplývají z členství v této (alespoň dosud) nadnárodní organizaci.<sup>46</sup>

Je potěšitelné, že Ústavní soud se svým nálezem do této role nenechal zatlačit jak ze strany Senátu, tak ani vlády (viz bod 34 nálezu) nebo prezidenta republiky (viz bod 16 nálezu). Tito účastníci řízení totiž jako zaklínadlem manipulovali s pojmem nesporného řízení, i když každý sledoval evidentně jiný cíl. Nebylo to přitom poprvé, kdy chtěl účastník řízení tímto pojmem zabránit pro něj nepříznivému rozhodnutí.<sup>47</sup> Ústavní soud na tuto hru nepřistoupil, i když nelze popřít, že navenek zejména řízení o preventivním přezkumu ústavnosti mezinárodní smlouvy podstatný vnější znak nesporného řízení vykazuje v podobě prevence vzniku neústavního stavu. Jinak však nelze s ohledem na předmět a pravidla řízení před Ústavním soudem tímto pojmem operovat, což také Ústavní soud rázně potvrdil, když se odmítl zabývat tím, zda se jedná o řízení sporné či nesporné v klasickém pojetí civilistickém (bod 73 nálezu). Pro účastníky řízení to znamená, že věc není jednou provždy vyřízená a je možné, aby se o jiných ustanoveních Lisabonské smlouvy jednalo.<sup>48</sup>

#### 4.3. Možný rozsah přezkumu Lisabonské smlouvy

S povahou řízení bezprostředně souvisí otázka rozsahu přezkumu mezinárodní smlouvy. Z návrhu Senátu se podává, že Ústavní soud se měl vyjádřit k Lisabonské smlouvě jako celku, neboť jí dochází ke střetu s charakteristikou ČR jako svrchovaného, jednotného a demokratického právního státu a ke změně jeho podstatných náležitostí podle čl. 9 odst. 2 Ústavy. Současně návrh Senátu konkrétně zpochybnil několik ustanovení Smlouvy o EU (SEU) a Smlouvy o fungování EU (SFEU). V souvislosti s argumentací prezidenta republiky a vlády ohledně povahy nesporného řízení v této věci (viz výše) tak Ústavní soud musel vyřešit dvojí

problém.<sup>49</sup> Kdyby neposoudil ústavnost celé Smlouvy, mohlo by to znamenat, že se na něj mohou obracet ostatní možní navrhovatelé, jak uváděl prezident republiky. To také Ústavní soud uznal, dokonce na tom částečně založil svou argumentaci, proč nebude smlouvu jako celek přezkoumávat. Ustanovení § 71a ZUS obsahuje konstrukci, podle které oprávnění podat návrh Ústavnímu soudu vzniká postupně jednotlivým navrhovatelům v závislosti na konkrétní fázi procedury dávání souhlasu k ratifikaci.<sup>50</sup> Tím je otevřena možnost další argumentace.

Z dosavadní judikatury lze uvést příklady rozhodnutí (zatím pochopitelně jen v případě právních předpisů), kde se Ústavní soud vyslovil k celkovému návrhu na zrušení celého právního předpisu tak, že vyhověl v případě několika ustanovení a ve zbývající části návrh neodmítnul, nýbrž zamítnul.<sup>51</sup> Tím by mohl vzniknout dojem vytvoření překážky *rei iudicatae*. Ústavní soud ovšem stojí na stanovisku provázanosti výroku a jeho odůvodnění (jinak i rozhodnutí Ústavního soudu by mohlo být zmatečné). V tomto případě by ovšem tento problém nevznikl, neboť s ohledem na zvláštnosti výroku ve věci preventivní kontroly podle § 71e odst. 1 a 2 ZUS, by se měl Ústavní soud s nedůvodnými (a tím spíše s nezdůvodněnými) tvrzeními vypořádat v odůvodnění nálezu, a ve výroku se jimi vůbec nezabývat. To by nemělo bránit dalším možným navrhovatelům, aby napadli jiná ustanovení smlouvy, popř. (alespoň podle mého názoru) i táz ustanovení, ale s jinými a novými argumenty. Představa, že se Ústavní soud vpořádá do detailů s tak obsáhlým a nesrozumitelným textem, a to jednou provždy, a aniž by návrh na přezkum splňoval požadavky § 34 ZUS, byla pochopitelně nereálná.<sup>52</sup> Nejedná se o obdobu trestního oznámení na podezření z neústavnosti, kromě toho je zde řada dalších argumentů proti, především vlastní poslání preventivního přezkumu.<sup>53</sup> Samotná okolnost, že ostatní potenciální navrhovatelé jsou *ex lege* účastníky řízení (mimo vlády a skupiny poslanců nebo senátorů), tyto navrhovatele nezbavuje možnosti návrh podat samostatně, až na ně v rámci procesu vyjadřování souhlasu dojde řada.<sup>54</sup>

Konečně připomeňme, že Ústavní soud se zabýval ústavností Charty základních práv a svobod EU, ačkoli nebyla k dání souhlasu k ratifikaci sněmovnám předložena.<sup>55</sup> Charta (Listina) představuje podle vlády samostatný dokument nekonsensuální povahy a vstupem Lisabonské smlouvy bude fakticky inkorporována do smluvního *acquis* (body 31 a 49). Tato otázka by si ale vyžádala samostatné pojednání, když bude zajímavé sledovat vývoj názorů Ústavního soudu na postavení takového dokumentu z hlediska jeho zařazení do ústavního pořádku, kam podle nálezu č. 403/2002 Sb. patří i lidskoprávní mezinárodní smlouvy, což náleží znovu nepřímě v bodu 115 uvádí. Zajímavé to bude zejména z hlediska toho, jak Ústavní soud svou pozici k právu EU/ES vymezil (viz body 113 a 114).

#### 4.4. Problémy hodnocení pouze obsahu novelizujícího textu Lisabonské smlouvy

I zde pro Ústavní soud zde vystupuje problematika toho, co se má vlastně hodnotit, ve více aspektech. Poněkud kuriózním se může jevit problém výkladu § 71a odst. 3 ZÚS, podle kterého je předmětem hodnocení autentické české znění mezinárodní smlouvy. V tomto směru byl Ústavní soud zpočátku řízení napadán, že takový text nemá k dispozici, což však nemělo podstatnění.

Poprvé se Ústavní soud dostal do zcela odlišné situace, než v případě posuzování ústavnosti novelizací zákonů v rámci následné kontroly ústavnosti právních předpisů. Zde vybudoval vcelku dodržovanou doktrínu, podle které hodnotí po obsahové stránce původní text ve znění novely, která nemá samostatnou existenci. U novely hodnotí jen formální aspekty jako jsou dodržení procedury přijetí a vyhlášení (např. nálezy č. 30/1998 Sb. a č. 476/2002 Sb.). V rámci preventivní kontroly se však použití této doktríny jeví již z povahy věci samé naprosto nepraktickým, navíc to ZÚS ani neumožňuje.

V rámci celé EU se vede diskuse, co nového ve srovnání s dosavadním stavem Lisabonská smlouva přináší.<sup>56</sup> Tohoto uvažování nebyl ušetřen ani Ústavní soud, avšak ve zcela jiné poloze. Preventivní přezkum mezinárodní smlouvy by neměl být zástěrkou pro následný přezkum např. obsahu přístupové smlouvy z roku 2003. Proto musel posoudit, kde pro něj končí hranice preventivního přezkumu (nový stav) a kde by již vstoupil na pole závazného, již dříve sjednaného nebo vytvořeného právního stavu (*acqui communautaire*), kde by se již o preventivní kontrolu z materiálního hlediska nejednalo. Učinil tak v části IX. (body 79 až 87), kde velmi správně zdůraznil, že je vrcholným interpretem ústavního práva ČR, a nikoli primárního evropského práva.

Po Ústavním soudu však v této souvislosti ani nebylo možné požadovat, aby podrobně vymezil, co vše již z hlediska Lisabonské smlouvy v rámci primárního práva EU funguje a co vše nové tato smlouva přináší. Protože i stejná ustanovení mohou v novém kontextu získat nový obsah, nelze předem žádné z nich z přezkumu vyloučit, snad s výjimkou ustanovení derogčních a operativních. Obecně platí, že předmětem přezkumu nemohou být ustanovení, ke kterým byla vznesena výhrada, což není případ Lisabonské smlouvy.<sup>57</sup> Stejně tak Ústavní soud pochopitelně neměl za úkol posuzovat ty části Lisabonské smlouvy (zahrnující též desítky protokolů a prohlášení obecné i speciální povahy), které se ČR netýkají. I proto je návrh na posouzení Lisabonské smlouvy jako celku nedomyšlený. Něco jiného je výsledek – je zcela lhotejné, zda mezinárodní smlouvu neústavně zavíruje jediné ustanovení nebo je neústavní celá její koncepce.

Jedná o velmi komplikovanou otázku, kde jsou kritici zpravidla odráženi konstatováním, že výslovně to sice v primárním právu dosud výslovně není, ale je to součástí judikatury Evropského soudního dvora.<sup>58</sup> Dává-li členský stát volnou ruku budoucímu Soudnímu dvoru EU k dotváření nebo dokonce vytváření nového práva, je na místě se položit otázku, zda má smysl vést abstraktní spor o něčem, co dostane konkrétní podobu právě až v jeho judikatuře k tisícům stran složitých textů primárního práva. Současný ESD si totiž zpravidla neklade otázku, zde je EU státem; on se chová, jako by jím byla. Ústavní soud to vyřešil tím, že si vyhradil možnost změnit své stanovisko v závislosti právě na budoucí judikatuře ESD (zejména body 76, 84n., 110, 120, 184, 198 nálezu).

#### 4.5. Referenční hledisko pro přezkum mezinárodní smlouvy

V tomto ohledu zde Ústavní soud mohl narazit na několik problémů. Zde bych chtěl upozornit i na jeden, který výslovně neřešil. S podobou Lisabonské smlouvy jako předmětu přezkumu souvisí ustanovení § 71d odst. 3 ZÚS, podle kterého je Ústavní soud omezen na posouzení obsahu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem. Na rozdíl od § 68 odst. 1 ZÚS se tak již nepožaduje hodnocení, zda mezinárodní smlouva byla sjednána orgánem, který k tomu měl kompetenci a zda byl proces jejího sjednání v souladu s vnitrostátním ústavním právem. K této otázce jsem se již několikrát vyjádřil včetně námitky možného rozporu § 71d odst. 3 ZÚS s čl. 87 odst. 2 a čl. 88 odst. 1 Ústavy ČR.<sup>59</sup>

Zde bych chtěl připomenout další aspekt a formulovat jeden závěr zakončený otazníkem. Obhájci ratifikace Lisabonské smlouvy tvrdí, že neskrývá žádnou možnost přenesení nových kompetencí na EU ze strany ČR. Výluka přezkumu procedurálních otázek proto skrývá ještě jeden problém. V případě, že by obě sněmovny daly souhlas k ratifikaci postupem podle čl. 49 Ústavy ČR, tedy za podmínek čl. 39 odst. 1 a 2 Ústavy ČR (nadpolovičně většina přítomných členů komory) a prezident republiky před Ústavním soudem následně prokázal, že takový přenos objevil,<sup>60</sup> bude moci Ústavní soud konstatovat, že porušením procedury předepsané v čl. 10a odst. 2 a čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR se nesmí zabývat?<sup>61</sup> V takovém případě nepůjde jen o sebeomezování Ústavního soudu, který by neměl posuzovat, zda přenos pravomoci je či není v souladu se zájmy ČR (to je typicky problém politický ve smyslu *political question doctrine*), nýbrž i o problém procedury, která již v tomto případě nezasahuje do oblasti mezinárodního práva.

Tuto otázku se ovšem snaží řešit vláda již ve svém návrhu oběma sněmovnám, kde vychází z toho, že se jedná o mezinárodní smlouvu podle čl. 10a Ústavy ČR, takže o potřebě postupu podle čl. 10a odst. 2 Ústavy

nemá pochyb. Rovněž Ústavní soud z toho vyšel jako z notoriety (viz bod 67 a argumentaci k novelizovaným ustanovením v bodu 79n.). Zde jen poznamenávám, že kromě materiálního hlediska se zde objevuje i argumentace z procesních pozic, kdy se tato potřeba přirovnává k proceduře změny ústavních zákonů. Podle mého názoru tento závěr nelze přijmout již s poukazem na praxi do roku 2001, kdy se procedura dávání souhlasu k ratifikaci rovněž musela odvozovat od obsahu mezinárodní smlouvy.<sup>62</sup>

#### 4.6. Měřítka pro posuzování autentifikované mezinárodní smlouvy

Jinou otázkou je měřítko, podle kterého se má autentifikovaná mezinárodní smlouva posuzovat. Poprvé zde Ústavní soud aplikoval nejednotně formulovaná ustanovení o referenčním kritériu přezkumu. Předepsaným kritériem hodnocení souladu je podle § 71a ZUS ústavní zákon, podle čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR, na který § 71a odst. 1 odkazuje, to je ústavní pořádek. Stejně tak se o ústavním pořádku hovoří v § 71e ZUS. Nelze to bez dalšího považovat za redakční přehlédnutí, které by bylo bez významu, pokud by Ústavní soud neusiloval o rozšiřující výklad pojmu ústavní pořádek (nález č. 403/2002 Sb. znovu zdůrazněný v bodu 115 nálezu).<sup>63</sup> Je však obtížně myslitelné, aby kritériem hodnocení mezinárodní smlouvy byla před Ústavním soudem jiná mezinárodní smlouva, byť lidskoprávní.<sup>64</sup> Protože se ústavní pořádek podle čl. 112 odst. 1 Ústavy (nikoli podle Ústavního soudu) skládá z ústavních zákonů a Listiny, půjde v konkrétní věci o posouzení souladu s konkrétním ústavním zákonem a jeho ustanovením, nikoli s ústavním pořádkem jako celkem, neotevřeli Ústavní soud znovu tuto otázku. Ústavní pořádek žádná ustanovení nemá, jak by sugerovala část nepřesné formulace § 71e odst. 1 ZUS. Je lhůstějno, v případě jakého ústavního ustanovení bude možný rozpor zjištěn.<sup>65</sup>

Přezkum nelze omezit pouze na čl. 9 odst. 2 Ústavy, popř. čl. 1 Listiny, jak by to přicházelo do úvahy v případě již platného komunitárního a unijního práva ve smyslu nálezů Ústavního soudu k cukerným kvótám (č. 154/2006 Sb.) a k evropskému zatýkácímu rozkazu (č. 434/2006 Sb.). To také Ústavní soud neučinil, nicméně v řadě formulací se držel stanovisko vlády, která ve svém vyjádření argumentovala ústavním pořádkem, nicméně dodávala obrat „zejména materiální jádro“. Samotná argumentace tímto pojmem představuje problém dvojí povahy. Jednak, jak správně uvádí ústavní soud v bodě 91, z pozitivního práva takové zúžení neplyne.<sup>66</sup> Dále proto, že u nás chybí tzv. výčtový nález, který by obsah čl. 9 odst. 2 Ústavy naplnil nějakým konkrétním obsahem.<sup>67</sup> Obrat „materiální jádro ústavy“<sup>68</sup> tak může působit jako určité zaříkávadlo, aniž se ví, co je jím konkrétně myšleno a na co vztahuje.

## 5. Závěr

Samozřejmě těmito úvodními poznámkami není vnitrostátní ústavní problematika nálezu Ústavního soudu zdaleka vyčerpána. Některé další problémy řešit nemusel, jiné vyřešil ve vztahu k danému případu s tím, že v jiných konkrétních případech bude postup jiný. Konečně to na řadě míst Ústavní soud zdůraznil, když poukazyval na to, že jeho závěry jsou podmíněné budoucí aplikační praxí orgánů Evropské unie. S ohledem na zkušenosti s jejím fungováním a dynamickým vývojem s lze stejně tak jen podmíněně s takovým postupem souhlasit.

Postavení a úloha Ústavního soudu byly v tomto případě skutečně složité a plně na ně dopadá charakteristika z nedávno vydané politologické analýzy role a autority Spolkového ústavního soudu, která je v jeho případě sociálním fenoménem, který nevyžaduje použití moci ke svému prosazení. Zde se konstatuje, že ústavní soud „v otázkách ústavy musí lépe než jiné instituce a aktéři vědět, v čem pro něj spočívá specifická výzva. Autoritou je právě ona forma moci, která se pojí s jeho věděním vyznačujícím se uvážlivým zacházením s projednávanou kauzou“.<sup>69</sup> Uvidíme, jak se to projeví v případě našeho Ústavního soudu, neboť je veřejným tajemstvím, že tímto nálezem rozhodoval též o případném podání či obsahu možných dalších návrhů ve věci Lisabonské smlouvy, nepřímo pak i o tom, jaké nároky bude klást na návrhy v obdobných řízeních.

## Summary

Since it is the first case of application of the respective provisions of the Constitutional Court Act the main attention is paid to the procedural issues of this kind of proceeding such as formulation of the Senate's proposal, the nature of the proceeding, extend of the review (the review only on those provisions of the Lisbon Treaty whose consistency with the constitutional order the petitioner expressly contested hence if it assessed the constitutionality of the entire treaty, it could constitute a barrier *rei iudicatae* for other potential petitioners. There is not possibility to distinguish between the old or new provisions of the Treaty. The Constitutional Court finds itself for the first time in a situation quite different from reviewing the constitutionality of amendments of acts as a subsequent control of the constitutionality of legal regulations. The Constitutional Court did not assess those parts of the Lisbon Treaty (comprising also dozens of protocols and declarations of a general and special nature) which do not concern the Czech Republic. In this connection, the general principle needs to be stated that where a member state gives a free hand to the future European Court of Justice to modify or even

create new law, then the question needs to be asked whether it makes sense to engage in an abstract dispute over something that will obtain its specific shape only in its judicial decisions on thousands of pages of complicated texts of primary law. That's why even after ratification of the Accession Treaty, the normatively supreme position of the constitutional order was not rendered meaningless, and that, in exceptional cases, one can conclude that a treaty is inconsistent with the constitutional order even *ex post*, subsequently, after it has been ratified, via individual constitutional complaint proceeding. The author analyses the styling of the judgement and its structuring. The attention is always paid to the key notion of material (substantial) core of the constitutional order and to a Euro-conforming interpretation of the constitutional provisions.

\* Prof. JUDr. Jan Filip, CSc., katedra ústavního práva, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno

<sup>1</sup> V SRN se stává zvykem, že důležité rozsudky Spolkového ústavního soudu jsou dokumentárně i odborně literárně zpracovány. Viz např. Winkelmann, I.: *Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993*. Berlin 1994; Schorkopf, F.: *Der Europäische Haftbefehl vor dem Bundesverfassungsgericht*. Tübingen 2006.

<sup>2</sup> Slovy kriminalistů bychom mohli říci, že pak usiluje Ústavní soud o něco, co se označuje jako pokus trestného činu na nezpůsobilém objektu. Prací zejména mladších autorů, které se dívají na EU z pohledu státoprávního, a ne mezinárodního, stále přibývá. Z poslední doby např. Haack, S.: *Verlust der Staatlichkeit*. Tübingen 2007, zejména s. 155n. a 385n., Cała-Wacinkiewicz, E.: *Charakter prawny Unii Europejskiej w świetle prawa międzynarodowego*. Warszawa 2007, zejm. s. 65-120.

<sup>3</sup> Některým dalším otázkám z doby před vydáním rozhodnutí viz Filip, J.: *Procedure of Preventive Review of the Lisbon Treaty in the Czech Republic*. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2008, č. 3, s. 206-214 a v komparativním pohledu Kust, J., Pítrová, L.: „Lisabonská smlouva“ a předběžná kontrola ústavnosti mezinárodních smluv. *Právník*, roč. 2008, č. 5, s. 473-503.

<sup>4</sup> Zejména Schlieski, U.: *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt*. Tübingen 2004, který na závěr své obsáhlé studie konstatuje, že kategorie státu, suverenity, legitimacy a legitimacy v souvislosti s přistoupením k nadnárodnímu mocenskému systému, tak v důsledku vnitrostátního vývoje pozbyly svou axiomatičnost (*Fraglosigkeit*) a vyžadují zásadní přehodnocení (s. 725).

<sup>5</sup> To je typické pro rozhodnutí Ústavního soudu zejména tam, kde vstupuje na nové nezmapované pole. Proto je příznačné, že nejvíce odkazů na jiné státy a literaturu najdeme např. v tzv. přílepkovém nálezu č. 37/2007 Sb. (zpravodaj E. Wagnerová) nebo v nálezu k postavení minoritních akcionářů při tzv. squeeze-out v nálezu č. 257/2008 Sb. (soudce zpravodaj J. Mucha).

<sup>6</sup> Komise označila za problém, ne za rozpor ve smyslu § 71e odst. 1 ZÚS následující otázky: 1. Dopady přesunu některých nových působností na EU, resp. změny způsobu vykonávání dalších (komunitarizace III. pilíře, rozhodování kvalifikova-

nu většinou) na svrchovanost ČR a demokratický charakter veřejné moci; 2. Rozsah zkoumání Lisabonské smlouvy ve vztahu ke stávající podobě primárního práva, jinými slovy, lze posuzovat i to, co již platí, anebo jen to, co je v Lisabonské smlouvě „novinkou“?; 3. Jaký je vztah procedurálního pravidla obsaženého v čl. 10a Ústavy k pravidlům změn primárního práva stanovujícím odchylný postup „sebenovelizace“, případně též k pravidlům sjednávání mezinárodních smluv, která nepočítají s běžnými ústavními postupy; 4. Co změni Listina základních práv v EU v aplikaci domácí Listiny základních práv a svobod a jaký bude její poměr k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod? Jaký význam má způsob její inkorporace do primárního práva? Jaký je její vztah k domácí ratifikaci Lisabonské smlouvy? Tyto otázky byly v usnesení dále rozvedeny.

<sup>7</sup> V anglickém textu Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community.

<sup>8</sup> Důležité je nejen to, kolik parlamentů již vyslovilo souhlas, ale kolik ratifikačních listin bylo uloženo. Na to se účelově jaksí zapomíná, stejně jako na to, že kromě České republiky byl podán návrh na přezkum ústavnosti takové ratifikace též v SRN (návrhy 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvE 2/08 und 2 BvE 5/08) a v Dánsku.

<sup>9</sup> Zde nebylo možné vyhnout se referendu, stejně jako ve Francii a Nizozemí v roce 2005. Zde bylo nepochybně lepší přijmout ústavní smlouvu, která by řešila institucionální problémy i demokratický deficit EU. Jak výstižně konstatoval známý europeista U. Haltern, „síla lepších argumentů ztroskotala“, což je jen každodenní událost v demokracii, která není vládou filosofů – králů. Viz Haltern, U.: *Was bedeutet Souveränität?* Tübingen 2007, s. 107.

<sup>10</sup> Tak výslovně uvádí Brosius-Linke, R.: *Innerstaatliches Demokratiedefizit als Stolperstein für den Vertrag von Lissabon? Die öffentliche Verwaltung*, roč. 2008, č. 23, s. 998 s odkazem právě na Ústavní soud ČR a politiky v Polsku a Švédsku.

<sup>11</sup> V Dánsku již byla obdobná otázka (soulad přístupu Dánska k Smlouvě o EU – Maastricht) posuzována v rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. I 361/1997, ze dne 6. dubna 1998. Blíže k ústavním aspektům této problematiky v Dánsku viz Biering, P.: *The Application of EU Law in Denmark: 1986 to 2000*. *Common Market Law Review*, roč. 2000, vol. 37, s. 925-969.

<sup>12</sup> Za nálezem, stejně jako za vyjádřením vlády (ale i Senátu při ústním jednání) ovšem stojí argumentace opírající se zejména o některá zásadní rozhodnutí Spolkového ústavního soudu (bod 117 až 119, nepřímá na řadě jiných míst). Velmi blízká je argumentace rovněž již zmíněným rozhodnutím Nejvyššího soudu Dánska, zejména jeho bodům 9.5. a 9.6. (možná aplikace ESD v budoucnosti, precedenční právo), 9.9. (přenos zákonodárných kompetencí).

<sup>13</sup> Nezdá se však, že by něco takového bylo možno dovodit z obecného ustanovení § 39 (naléhavost věci) nebo ze speciálního ustanovení § 71d odst. 1 ZUS.

<sup>14</sup> Prezidentovo vystoupení se též projevilo v obsahu nálezu (body 57 až 63), kde své písemné podání (na rozdíl od ostatních účastníků) podstatně rozšířil. Nicméně sám prezident republiky vyjádřil nad průběhem ústního jednání zklamání, neboť jak prohlásil – od Ústavního soudu očekával více než „Povstaňte soud přichází“ a „Povstaňte, soud odchází“. Na rozdíl od řízení ve věci poplatků ve zdravotnictví totiž soudci Ústavního soudu s výjimkou „povinných“ rolí soudce zpravodaje a předsedy nevystupovali. Setkáváme se tak s opakem toho, co se odehrálo v případě nálezu č. 251/2008 Sb. (poplatky ve zdravotnictví), kde je dopolední bouřlivá diskuse vysti-



žena několika nic neříkajícími větami v bodě č. 84 citovaného nálezu.

<sup>15</sup> Na tento problém jsem poukazoval již při 1. vydání komentáře k zákonu o Ústavním soudu. Nyní ještě podrobněji Filip/Holländer/Šimíček: Zákon o Ústavním soudu. 2. vyd. C.H. Beck, Praha 2007, s. 412-415.

<sup>16</sup> V literatuře i judikatuře států USA se obvykle používá označení „omnibus bill“. Tento typ je zakazován od dob starověkého Říma, kde anglosaské pravidlo zvané single-subject rule a pravidla konstrukce názvu (title-rule) mají svého předchůdce v zákoně Caecilia Didia z roku 98 př. n.l., který zakazoval spojovat různé návrhy do jednoho textu pod jedním názvem.

<sup>17</sup> Blíže Ruud, M. H.: „No law shall embrace more than one subject“. Minnesota Law Review, roč. 1958, č. 3, s. 391-392.

<sup>18</sup> Podrobněji s odkazy na literaturu viz Horack, F. E.: Constitutional Limitation on Legislative Procedure in West Virginia. West Virginia Law Quarterly, sv. XXXIX, 1932-1933; Sinclair, Th.: The Operation of a Constitutional Restraint on Bill-Styling. University of Newark Law Review, sv. 62, roč. 1937, s. 58-59.

<sup>19</sup> Tento zákon představuje spojení nejen řady novel a dokonce několik jinak samostatných zákonů do jednoho textu, čímž je zajištěna vzájemná podpora poslanců stran vládní koalice a zaručeno, že zájem každé ze stran bude touto formou garantován. Zde ovšem Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 24/07 dospěl k závěru, že je v dispozici demokratického zákonodárce zvážit míru uskutečnění podstatných změn určitého segmentu právního řádu zčásti provedením novelizace platných zákonů a zčásti přijetím nové zákonné úpravy.

<sup>20</sup> Colley, Th., M.: A Treatise on the Constitutional Limitations Which Rest Upon the Legislative Power of the States of the American Union. Boston 1868, s. 143 hovoří o zabrání „hodge-podge“ (všehochuti).

<sup>21</sup> Konečně naše parlamentní praxe dovedla tento log-rolling (já na tebe, ty na mne) téměř k dokonalosti v podobě tzv. porcování medvěda při přijímání zákona o státním rozpočtu. Zde již ani nejde o menšiny, nýbrž dokonce o jednotlivce.

<sup>22</sup> Jak má vypadat návrh a jaká má být argumentace v tak zásadní věci, ukazuje názorně příklad SRN, kde má podání poslance P. Gauweilera (zahrnuje nejen ústavní stížnost) 342 stran, ústavní stížnost S. Hassel-Reusingové 114 stran, D. Dehma 63 stran, podání frakce Die Linke 61 stran. Je ovšem třeba vidět, že poslanec Gauweiler takový návrh podává vlastně již potřetí – proti Maastrichtské smlouvě, v roce 2005 proti evropské ústavní smlouvě a nyní proti Lisabonské smlouvě. Pro jeho tým to představuje výsledek 15 let práce. Námitky proti oběma smlouvám mohou být v podstatě totožné, jako jsou totožné obě smlouvy. Sice se tvrdí něco jiného, ovšem je pak s podivem, že komentář k evropské ústavní smlouvě (Syllová/Pítrová/Svobodová a kol.: Ústav pro Evropu. Komentář. C.H.Beck 2004) bude moci být bez problémů použit i na Lisabonskou smlouvu. Ale nemusíme chodit daleko. I prezident republiky názorně předvedl, jak se má vůči Ústavnímu soudu argumentačně vystupovat.

<sup>23</sup> Z hlediska jazykové analýzy není bez zajímavosti, že důkladný popis obsahu vyjádření navrhovatele a účastníků (s výjimkou Poslanecké sněmovny, kde není co popisovat) již naznačuje postoj Ústavního soudu. Např. v případě Senátu je použito ono nešťastné slůvko „přý“ 7-krát, v případě vlády pouze 5-krát, kdežto v případě prezidenta 20-krát! Určité zpochybnování postavení prezidenta republiky v tomto řízení (viz § 32 ZÚS) je podle mého názoru spíše případech *lapsu linguae*, než toho, jak Ústavní soud s návrhy prezidenta na-

kládal. Jinou věcí je, zda prezident nebyl zbytečně aktivní, protože tím ztěžoval pozici případných dalších navrhovatelů vytvářením překážky argumentace ve věci již rozhodnuté.

<sup>24</sup> Je ale otázkou, zda i to by nevedlo k podezření, že Ústavní soud hraje nějakou hru v podobě zdržovací taktiky a nenahrává tak odpůrcům ratifikace smlouvy, popř. komplikuje budoucí předsednictví v Evropské radě.

<sup>25</sup> K tomu zejména náleze č. 476/2002 Sb. ve věci návrhu na zrušení zákona č. 501/2001 Sb. V tomto časopise k tomu viz Filip, J.: Opakované hlasování sněmovny jako ústavní problém aneb parlamentní většina nemůže vše, co jí jednacím řád výslovně nezakazuje. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2001, č. 4, s. 341-347.

<sup>26</sup> V původním návrhu úpravy preventivního přezkumu mezinárodní smlouvy se počítalo např. s tím, že návrh budou moci podat pouze ti poslanci nebo senátoři, kteří hlasovali proti dání souhlasu k ratifikaci. Na tento možný problém nakonec Ústavní soud narazil ve věci Pl. ÚS 28/06 (vyhláška o elektroodpadech), kde z této pozice argumentovalo Ministerstvo životního prostředí jako účastník řízení ve vztahu ke skupině navrhovatelů.

<sup>27</sup> V petitu návrhu Senát žádá, aby Ústavní soud „ve smyslu čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR, ve znění úst. zákona č. 395/2001 Sb., a § 71e zákona č. 182/1993 Sb., Ústavním soudu, ve znění zákon č. 48/2002 Sb., rozhodl o souladu Smlouvy s ústavním pořádkem“, ačkoli podle § 71e měl žádat vyslovení, že je „v rozpor s ústavním pořádkem“.

<sup>28</sup> Zatím jsem se nesetkal s pojetím skutečného ústavního soudu jako notáře, který by měl potvrzovat správnost něčeho. Návrh může znít jen na vyslovení nesouladu. V opačném případě Ústavní soud pochopitelně nebude nic zamítat (tak jako nebude nic rušit v případě vyhovění), nýbrž s ohledem na povahu preventivní kontroly vysloví soulad, čímž návrhu nevyhoví. Blíže k tomu Filip-Holländer-Šimíček: cit. dílo, s. 485-487.

<sup>29</sup> Není pochyb o tom, jak by postupoval soudce zpravodaj, kdyby obdržel ústavní stížnost, v jejímž petitu by se např. žádalo, aby Ústavní soud ve smyslu § 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 82 odst. 1 ZUS rozhodl o souladu rozsudku obecného soudu s ústavně zaručenými právy stěžovatele (rozuměj, aby si sám vybral, zda návrhu vyhoví zčásti nebo zcela, anebo jej zčásti nebo zcela zamítne).

<sup>30</sup> Mezinárodní smlouva podle čl. 10a odst. 1 Ústavy ČR není definována svým nadpisem, nýbrž svým obsahem. Co je v jejím nadpise, není v tomto případě rozhodující. Jde stále o mezinárodní smlouvu, když naše právo mezi právní formou smlouvy nerozlišuje tak jako naopak rozlišuje mezi právní formou právních předpisů (ústavní, zákonné a podzákonné). Rozlišení je pouze v rozhodnutí prezidenta republiky č. 144/1993 Sb., o sjednávání mezinárodních smluv z hlediska toho, na koho sjednávání a schvalování prezident přenesl. Mezinárodní smlouva má z hlediska našeho práva právní formu jednotnou (označení smlouva, pakt, úmluva, ujednání, protokol atd. nemá vnitrostátně význam na rozdíl od USA). Proto její nadpis neindikuje odlišnou proceduru jako v případě čl. 9 odst. 1 Ústavy ČR u ústavních zákonů.

<sup>31</sup> V řízení o ústavnosti ratifikace mezinárodní smlouvy je to u Ústavního soudu jako soudu nad právem, a ne nad fakty.

<sup>32</sup> K tomu ovšem patří i další body odůvodnění, zejména ty, kde Ústavní soud poukazuje na to, že významný není jen text Lisabonské smlouvy, nýbrž i její „budoucí konkrétní aplikace“ (bod 76, 84n., 110, 120, 184, 198).

<sup>33</sup> Osobně se ovšem domnívám, že vystoupení senátora Seřiziga mohlo být zapracováno podstatně podrobněji než pou-

hým odkazem na návrh, když zástupci Senátu sami výslovně prohlásili, že návrh a důkazy ve svém ústním vystoupení doplní.

<sup>34</sup> Délka rozhodnutí je pro soudce zpravodaje v této věci typická. Např. jím zpravodajovaný nález č. 116/2008 Sb. (ústavnost nového zákoníku práce) má ještě o více než 100 bodů více.

<sup>35</sup> Ačkoli uznávám, že je třeba ustanovení ústavy vykládat objektivně, přesto se nedovedu smířit s tím, že by jak autoři ústavního textu „ČR je svrchovaný stát“, tak objektivně vzatý text, bylo možno vyložit tím způsobem, že se tím myslí Česká republika jako hráč. Stejně jako lidská důstojnost má jeden rozměr pro všechny jedince, tak svrchovanost by jej měla mít pro všechny státy. Nedovedu si představit, že by takto dokázal argumentovat např. americký nebo ruský soudce.

<sup>36</sup> K tomu viz obsáhlý a korektní rozbor pojmů „společná“ suverenita a „pluralitní“ legitimitace v cit. monografii U. Schlieskyho (cit. díl, s. 507-724).

<sup>37</sup> K tomuto pojmu viz Weyr, F.: Teorie práva. Praha 1936, s. 119-124. Kelsen v *Allgemeine Staatslehre*. Berlin 1925, s. 107 hovoří o kompetenční výsosti státu, který je právně všemocný, neboť si může cokoli předsat.

<sup>38</sup> Stát tak nemusí ani respektovat nabytá práva jedince, může absorbovat celou osobnost jedince apod., ale může se tak stát jen je-li to třeba k naplnění účelu státu. Srov. Pražák, J.: *Rakouské právo ústavní*. Část první. 2. vyd., Praha 1900, s. VII-VIII.

<sup>39</sup> Výběrem citací v této oblasti se nelze nikdy zavděčit. Srovnáme-li citát z Jelinekovy *Všeobecné státovédy* (bod 100 nálezu) např. ze stejné doby pocházející studií neméně slavného J. Bryceho: *The Nature of Sovereignty*. In: *Studies in History and Jurisprudence*. Sv. 2, New York 1901, s. 503-555, můžeme se dostat do úplně jiného světa založeného nikoli na umělých konstrukcích, nýbrž na pozorování praktického života a vývoji právnických koncepcí jako nástroje k dosahování určitých cílů. V anglosaské literatuře můžete také vidět určitou distanci při používání obratu „kontinentální teorie suverenity“. Srov. Merriam, Jr. C. E.: *History of the Theory of Sovereignty Since Rousseau*. Batoche Books. Kitchener 2001, s. 95n. Ale nakonec i sám G. Jelinek v cit. díle, s. 514-517 dokládá, že suverenita je historickým pojmem, který v rozporu s přirozenoprávní teorií nelze považovat za podstatný znak státní moci. Proto jen opakují, že výkladem otázky suverenity se nikdo nikdy nikomu nemůže zavděčit.

<sup>40</sup> Projevuje se zde praxeologická zásada, že určitému subjektu lze svěřit jen tolik moci, kolik jí je schopen prakticky realizovat, v opačném případě ztrácí autoritu a i ten zbytek moci, který realizovat dokáže.

<sup>41</sup> Obdobně ústní vystoupení prezidenta, kde ovšem bod 62 výslovně tuto námitku neuvádí, nepřímo však na ni reaguje v textu v závorce bodu 183, kde uvádí glosu P. Břízy z *Právních rozhledů*, roč. 2006, č. 10, kde je rozebírán posudek ESD k *Luganské úmluvě*, kde jsou posilovány implicitní vnější pravomoci v oblasti pravidel o uznávání a výkonu rozhodnutí.

<sup>42</sup> Není divu, že prezident republiky byl po jednání roztrpčen, neboť si daleko více sliboval od názoru E. Wagnerové a kol., *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha 2007, s. 309, kdy citoval doslova pasáž, podle které: „Ústavní soud by se v tomto typu řízení neměl pokoušet rozpor odstraňovat konformním výkladem ať už jedním či druhým směrem... A jakékoliv pochybnosti o nesouladu by jej spíše měly vést k závěru o obsahovém rozporu.“ Tento případ ale ukazuje, že výklad *in favorem conventionis* (viz Filip, J.: *Parlament a preventivní kontrola mezinárodních smluv*. Parlamentní zpravodaj, roč. 2002, č. 4, s. 8-10) dostal přednost bez ohledu na maximální

koncentraci pochybností v jediném bodu nálezu. Jeho význam konečně Ústavní soud označil za jedno z obecných východisek nálezu (bod 114).

<sup>43</sup> Přečte-li však běžný čtenář čl. 5 Smlouvy, který vysvětluje taje přechíslování, změn v odkazech atd., tak moc chuti do další četby nezíská, zejména, když navíc narazí na tzv. horizontální změny podle čl. 2 Smlouvy, které přehlednost text ještě více zatemňují.

<sup>44</sup> Oficiální tzv. konsolidovaný text obou smluv vyšel v Úředním věstníku (č. 115/2008) až po podání návrhu Senátu. Ústavní soud jej nezmiňuje (bod 69 nálezu).

<sup>45</sup> Ústavní soud se v tomto případě ohradil (bod 75 nálezu), že není „výkladovým místem“. Připomeňme jen, že v případě dohody podle čl. 24 SEU a čl. 300 SES má vláda možnost obrátit se s žádostí o posudek na Evropský soudní dvůr.

<sup>46</sup> Na druhé straně nelze nevidět využití této možnosti odložit ratifikaci Lisabonské smlouvy prostřednictvím návrhu k Ústavnímu soudu. Na rozdíl od tzv. konkordátu se Svatým stolcem, který byl „odklizen“ rozhodnutím Poslanecké sněmovny, zde senátní většina souhlas neodmítla, nýbrž postoupila věc Ústavnímu soudu.

<sup>47</sup> Připomínám zde argumentaci Poslanecké sněmovny v případě návrhu na zrušení § 200l odst. 2 o. s. ř. (nález č. 31/1996 Sb.). Ani zde Ústavní soud na takovou argumentaci nepřistoupil, když jako rozhodující měřítko pro své rozhodnutí vzal zájem na ochraně ústavně zaručených práv.

<sup>48</sup> Možné námitky jsem se pokusil shrnout v *Filip/Holländer/Šimíček*: cit. dílo, s. 483 tak, že by to založilo obtížně splnitelnou úlohu Ústavního soudu, vybočilo z jeho ústavní charakteristiky jako soudního orgánu ochrany ústavnosti, který rozhoduje o návrhu, zablokovalo zřejmě možnost podání dalších návrhů jinými oprávněnými navrhovateli, návrh podávaný Ústavnímu soudu podle § 34 musí mít stanovené náležitosti a musí konkrétně doložit, v čem je nesouladu spatřován, aby Ústavní soud jako soudní orgán mohl ve věci rozhodnout. V nálezu se to projevuje v bodech 73 až 77.

<sup>49</sup> Nemluvě o tom, že by celý návrh musel rozdělit mezi více zpravodajů jako v případě reformy veřejných rozpočtů.

<sup>50</sup> S módou některých našich autorů uvádět okolnosti vzniku některých řešení nebo myšlenek (tak nedávno jsme mohli číst – tato myšlenka mne napadla při letu z Peru na přednášku do Argentiny, anebo o tom jsem diskutoval již na semináři v Oxfordu), si nemohu odpustit poznámku poznamenávám, že tato konstrukce vznikla v docela prozaickém prostředí menzy brněnské právnické fakulty v březnu 1999 při přípravě první verze novely ZUS.

<sup>51</sup> Národně k zákonu č. 229/1991 Sb., o půdě, ve znění pozdějších předpisů např. nález č. 131/1994 Sb. (Pl. ÚS 16/93), k cukerným kvótám (nález č. 410/2001 Sb.), k zákonu č. 261/2007 Sb. (nález č. 2/2008 Sb.), častěji k obecně závazným vyhláškám, kde je návrh na zrušení vyhlášky jako celku častější.

<sup>52</sup> Zde Ústavní soud používá formulaci: „Neunese-li navrhovatel v řízení o kontrole norem břemeno tvrzení protiústavnosti, nelze než považovat takový návrh za rozporný s ustanovením § 34 odst. 1 zák. č. 182/1993 Sb., a tedy nezpůsobilý meritorního projednání“ (nález č. 512/2004 Sb.).

<sup>53</sup> Viz *Filip/Holländer/Šimíček*: cit. dílo, s. 483. V díle Wagnerová, E. a kol.: *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. ASPI, Praha 2007, s. 312 je opatrně připuštěno, že by mohl Ústavní soud provést i „zbytkový“ přezkum s důsledkem vytvoření stavu *rei iudicatae*.

<sup>54</sup> V našem případě se to týká především prezidenta republiky, jehož vyjádření k návrhu Senátu (dostupné na [www.hrad.cz](http://www.hrad.cz))

postihuje podstatné problémy předmětu řízení. To však neznamená, že nebude mít možnost předestřít další argumenty, pokud to bude považovat za potřebné, a podá samostatný návrh. To by bylo možné v případě, že by Ústavní soud rozhodl o tom, že Lisabonská smlouva je v souladu s ústavním pořádkem a proces dávání souhlasu k ratifikaci by v Senátu i v Poslanecké sněmovně úspěšně proběhl.

<sup>55</sup> Předložena byla pouze z důvodu „transparentnosti“ (bod 31 nálezu).

<sup>56</sup> Konečně jsou eurokraté, kteří tvrdí, že touto smlouvou se vlastně nic nemění. Na druhé straně ti, které formulace změn od četby neodradily, zastávají často zcela opačná stanoviska. V řízení před Ústavním soudem se takto prezentoval zejména prezident republiky.

<sup>57</sup> V případě Lisabonské smlouvy ČR na rozdíl od Polska a Velké Británie žádné výjimky nevyjednala, její prohlášení k Chartě základních práv EU jen dokládá redakční úroveň Lisabonské smlouvy, kdy se státy ujišťují, že to co je v ní napsáno správně pochopily.

<sup>58</sup> Zde je ilustrativním příkladem vývoj judikatury Nejvyššího soudu USA a jeho doktrína *residual powers* států a především *implied powers* federace. Tou se Evropský soudní dvůr inspiroval již od roku 1956 (rozhodnutí Fédération Charbonnière de Belgique v High Authority of the European Coal and Steel Community. - Case 8-55 – odvození kompetence uzavírání mezinárodních smluv od kompetence regulovat určitou otázku v rámci ES) a v této praxi nadále pokračoval. Na obdobný koncept *implied powers* formulovaný v roce 2006 ESD v případě uzavírání mezinárodních smluv Evropskou unií upozornil v ústním vystoupení konečně i V. Klaus, když poukázal na to, že čl. 216 SFEU (konsolidované znění podle č. 115/2008 Úředního věstníku EU) ještě neplatí, a je již obsažen v judikatuře ESD. Vyvrácení této námítky (bod 186 odůvodnění nálezu) je také zřejmě asi nejslabším a neuralgickým bodem nálezu.

<sup>59</sup> Viz Filip/Holländer/Šimíček: cit. dílo, s. 481n.

<sup>60</sup> S postupným luštěním textu v 27 členských zemích Smlouvy to nemusí být vyloučeno, prezident republiky uváděl při ústním jednání řadu příkladů.

<sup>61</sup> V této souvislosti zdůrazňují procesní stránku, nikoli obsahovou stránku. Nelze však nevidět Protokol o uplatňování Charty základních práv EU v Polsku a Velké Británii, roli budoucího Soudního dvora EU jako známého motoru integrace, nebo známou doktrínu našeho Ústavního soudu, kdy nehodnotí jednotlivosti, nýbrž vše ve svém „úhrnu“ (viz nález

č. 64/2001 Sb. k volební reformě). Na tom (podle pravidla – čeho je moc, toho je příliš) je evidentně založena obsáhlá argumentace návrhu poslance Gauweilera Spolkovému ústavnímu soudu.

<sup>62</sup> Známy je zde příklad Evropské sociální charty, kde byl dán souhlas téměř jednomyslně, avšak jen z toho důvodu, že bylo vyjednáno, že nebude považována za smlouvu podle tehdejšího čl. 10 Ústavy, tedy za smlouvu lidskoprávní.

<sup>63</sup> K tomu viz Filip, J.: Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem. Právní zpravodaj, roč. 2002, č. 11.

<sup>64</sup> V tomto směru budou zejména zajímavé další osudy Charty základních práv a svobod EU jako součásti našeho ústavního pořádku.

<sup>65</sup> Výraz „soulad“ se na tento vztah nehodí s ohledem na to, že mezinárodní smlouvy nejsou prováděcími předpisy k ústavě. Pro zachování ústavnosti stačí, že mezinárodní smlouva nebude s ústavním pořádkem v rozporu. Jiná konstrukce v podstatě věci ani není myslitelná.

<sup>66</sup> K tomu podrobně Filip/Holländer/Šimíček: cit. dílo, s. 462n., 481n.

<sup>67</sup> V SRN se tak stalo hned na počátku v souvislosti s rozhodováním o protiústavnosti Říšské sociální strany (BVerfGE, sv. 2, s. 1-79), kde byla výčtem podána definice svobodného demokratického základního řádu.

<sup>68</sup> K tomu Perenthaler, P.: Der Verfassungskern. Manz, Wien 1998 s judikaturou a sborník příspěvků Verfassungsrecht. Grenzen der Verfassungsänderung. Wien 1999. A. Verdross by se nepochybně podivil, kdyby viděl, k jakým závěrům a v jakých podmínkách se rozvíjí jeho stručná poznámka k problematice státních symbolů, kterou tuto diskusi na našem území zahájil. Viz Verdross, A.: Die Neuordnung der gemeinsamen Wappen und Fahnen in ihrer Bedeutung für rechtliche Gestalt der österreichisch-ungarischen Monarchie. Juristische Blätter, roč. 1916, č. 11, s. 121-123, č. 12, s. 134-137 a v návaznosti na polemiku F. Weyra dále Zum Problem der Rechtsunteworfenheit des Gesetzgebers, tamtéž, č. 40, S. 471-473 a č. 41, s. 483-486. K tomu Holländer, P., Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce, Právník roč. 2005, č. 4 a pro anglosaské právo např. Jacobson, G. J.: An unconstitutional constitution? A comparative perspective. International Journal of Constitutional Law, roč. 2006, č. 3, s. 460-487.

<sup>69</sup> Lembcke, O. W.: Hüter der Verfassung Eine institutionentheoretische Studie zur Autorität des Bundesverfassungsgerichts. Tübingen 2007, s. 65-66.