

Západočeská univerzita v Plzni

FAKULTA PRÁVNICKÁ

DIPLOMOVÁ PRÁCE

**SUVERENITA ČR, JEJÍ PROMĚNY A PERSPEKTIVY**

Jan Milota

Plzeň, 2014

# Západočeská univerzita v Plzni

FAKULTA PRÁVNICKÁ

Katedra ústavního a evropského práva

DIPLOMOVÁ PRÁCE

## SUVERENITA ČR, JEJÍ PROMĚNY A PERSPEKTIVY

Jan Milota

Studijní program: Právo a právní věda

Studijní obor: Právo

Vedoucí práce: Mgr. Tomáš Křivka

katedra ústavního a evropského práva

Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň, 2014

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci vytvořil zcela samostatně s využitím literatury a zdrojů informací vyjmenovaných v níže uvedeném seznamu.

V Plzni dne 11. března 2014

.....  
vlastnoruční podpis

## **PODĚKOVÁNÍ**

Na tomto místě bych chtěl především poděkovat svému vedoucímu diplomové práce Mgr. Tomáši Křivkovi za jeho podporu při vedení diplomové práce.

Dále bych rád poděkoval celé své rodině a nejbližším přátelům za veškerou podporu při studiu, zejména své matce JUDr. Daniele Milotové, které je tato práce věnována.

# Obsah

1	Úvod .....	7
1.1	Záměr diplomové práce .....	7
1.2	Hlavní zkoumaná otázka diplomové práce .....	8
2	Teoretické aspekty suverenity státu .....	10
2.1	Přehled dějinného vývoje pojmu suverenity .....	11
2.1.1	Jean Bodin .....	11
2.1.2	Thomas Hobbes .....	13
2.1.3	John Locke .....	14
2.1.4	Jean Jacques Rousseau .....	16
2.2	Dnešní soudobé pojetí suverenity .....	18
2.2.1	Georg Jellinek .....	18
2.2.2	Výchozí koncept 20. století .....	19
2.3	Aspekty suverenity v demokratickém státu .....	20
2.3.1	Lid jako zdroj suverenity .....	21
2.3.2	Neomezitelnost suverenity lidu (nad)pozitivním právem (?) .....	21
3	Výchozí stav suverenity ČR v době jejího vzniku .....	23
3.1	Ústavní (dis)kontinuita .....	23
3.1.1	Ústavní (dis)kontinuita Československa po pádu totalitního režimu .....	23
3.1.2	Nepředpokládaný způsob zániku ČSFR .....	25
3.1.3	Ústavní (dis)kontinuita nově vzniklé České republiky .....	26
3.2	Česká republika jako „nová“ samostatná suverenita .....	28
3.2.1	Ústavní aspekty související se suverenitou České republiky na jejím počátku .....	28
3.2.2	Ústavní soud jako jeden z předpokladů ochrany (suverenity) státu .....	31
3.3	Problematika suverenity ČR v mezinárodně-právním kontextu .....	32
3.3.1	Uzavřenost právního řádu a související problematika mezinárodního práva .....	33
3.3.2	Koncepce ústavních změn ve vztahu k mezinárodnímu právu .....	34
4	Dopady členství v EU na suverenitu ČR .....	36
4.1	Tzv. Euronovela Ústavy jako nástroj otevření se mezinárodnímu právu .....	36
4.1.1	Dodržování závazků mezinárodního práva .....	37
4.1.2	Generální (obecná) inkorporační klausule a související otázky .....	38
4.1.3	Zakotvení možnosti přenosu pravomocí tzv. integrační klausule .....	42
4.1.4	Předběžná kontrola ústavnosti mezinárodních smluv Ústavním soudem .....	45
4.1.5	Vázanost soudců mezinárodní smlouvou .....	46

4.1.6	Shrnutí novelizované úpravy .....	47
4.2	Vymezování vztahů ČR a EU judikaturou Ústavního soudu- část 1 .....	48
4.2.1	Nález „Škoda Auto“ .....	48
4.2.2	Nález „Mléčné kvóty“ .....	49
4.2.3	Nález „Cukerné kvóty III“ .....	50
4.2.4	Nález „Eurozatykač“ .....	52
4.2.5	Nález „Léková vyhláška“ .....	55
4.3	Nová „Lisabonská“ EU .....	56
4.3.1	Smlouva o Ústavě pro Evropu .....	56
4.3.2	Lisabonská smlouva – základní souhrn nové úpravy .....	58
4.3.3	Peripetie ratifikace Lisabonské smlouvy v ČR – vymezování vztahů ČR a EU judikaturou Ústavního soudu – část. 2 – Nálezy „Lisabon“ a „Lisabon II“ .....	59
5	Zhodnocení vývoje suverenity ČR a posouzení jejího (ne)oslabení .....	65
5.1	Teoretické modely struktur soustátí a příměr vztahu ČR a EU .....	65
5.1.1	Konfederace .....	66
5.1.2	Federace .....	66
5.1.3	EU jako (hybridní) entita „sui generis“ .....	67
5.2	Souhrn hlavních milníků vývoje a vlastní posouzení (ne)oslabení suverenity ČR .....	69
5.2.1	Teoretický náhled na souhrn státoprávně-suverénního vývoje ČR do současnosti .....	69
5.2.2	Hlediska a míra (ne)oslabení suverenity ČR .....	70
5.2.3	Negace suverenity ČR důsledkem integračního procesu .....	70
5.2.4	Integrační vliv na suverenitu ČR nikoli negativní (či až přímo pozitivní) .....	71
5.2.5	Výsledný vlastní poznatek zkoumání .....	73
6	Aktuální otázky vývoje vztahů ČR a EU a perspektivy směřování .....	75
6.1	Fiskální pakt .....	75
6.2	Bankovní unie .....	77
7	Závěrečné shrnutí a výsledky zjištění .....	79

# 1 Úvod

Již více než 20 let uplynulo od konstituování České republiky jako samostatného státu. Během této relativně velmi krátké doby, doznal však náš státoprávní vývoj řady významných změn. Nezanedbatelný vliv na tyto změny přináší soudobý fenomén a trend celosvětové mezinárodní integrace, která zejména právě v Evropě nabývá stále na rychlosti i intenzitě, přičemž onen její vliv si zaslouží hlubšího zkoumání, a to právě v kontextu „novodobé“ České republiky, jako svrchovaného, jednotného a demokratického právního státu založeného na účtě k právům a svobodám člověka a občana.<sup>1</sup>

## 1.1 Záměr diplomové práce

V předkládané práci se pokusím objasnit problematiku suverenity České republiky, a to vzhledem k mnoha milníkům, které ji zásadním způsobem ovlivňují a proměňují, nezbytnou součástí bude alespoň minimální penzum teoretického exkurzu k fenoménu státní suverenity jako takové.

Počátek nově ustavené České republiky přináší výchozí stav, jenž po dlouhé době vůbec dovolí hovořit o svrchovanosti ve smyslu její novodobé nejvlastnější identity, jak už v ohledu jistého protikladu v otázkách svrchovanosti v době let 1948 - 1989, tak krátké přechodné doby demokratické formy ustavování státu, resp. států v době let 1990 - 1992. Tento výchozí stav je však vzhledem k mezinárodněprávnímu kontextu poměrně neotevřený a nevyhovující, brzy nastalá vůle být součástí probíhající evropské integrace přináší nutnost změn v ústavněprávním měřítku a s tím spojené otázky změn a ovlivnění naší státní suverenity. Analýza tohoto stavu a zhodnocení názorových proudů je nezbytné pro objasnění a uchopení problematiky, jež je v dalších letech svým vývojem náležitě rozvíjena.

Brzké nastalé změny přinášejí otevření se evropské integraci, avšak vyvstává mnoho otázek, jež jsou předmětem samostatného posouzení. Již během této doby, ale zejména během doby bezprostředně nadcházející, přichází mnoho odpovědí cestou ústavně – soudní, jejíž dopady jsou v otázkách suverénního postavení České

---

<sup>1</sup> jak je uvedeno v čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky.

republiky stěžejní. Zkoumání této oblasti a posouzení erudovaných doktrinálních východisek nastíní praktickým pohledem stav, který legislativní zakotvení ústavněprávní úrovně právních norem, ať ve formě ústavního nebo evropského práva jen nepřímo teoreticky naznačuje. Vrchol posuzování otázek suverenity našeho státu graduje však nejen pouze s otázkami samotné účasti v evropském integračním seskupení, kterým je Evropská unie v době přístupu České republiky. Ani posuzování vzájemnosti a samostatnosti v kompetenčních vztazích by nebylo tak obsáhlé a zároveň problematické bez potenciálního vývoje s nabýváním rigidity vztahů mezi společenstvím a členskými státy. Řeč bude samozřejmě o posledních nastalých i nenastalých změnách v oblasti primárního práva Evropské unie, které nám stále doplňuje a bude i nadále doplňovat množství otázek k posuzování suverénních vztahů České republiky a Evropské unie. Z důvodu lepší provázanosti problematiky bude celá tato materie spojena do struktury jedné kapitoly. Po tomto průběžném exkurzu bude provedeno zhodnocení celého procesu vývoje vzájemných vztahů, s posouzením míry a způsobu ovlivnění suverenity našeho státu, jako jeho nikoli striktně esenciálního, avšak jistě nezlomného materiálně – kvalitativního atributu.

Jelikož však proces vývoje není a nikdy nebude ukončen, též bude věnováno místo otázkám perspektiv směřování příslušných vztahů. Dynamická koncepce vývoje již predestinuje určité směry, které opět jsou generátorem mnoha otazníků ve vztazích se zkoumanou problematikou bezprostředně souvisejících.

## **1.2 Hlavní zkoumaná otázka diplomové práce**

V rámci posuzování zkoumané problematiky jako celku, tak v jejích dílčích částech si pokládám otázku, jejíž zodpovězení je zastřeno složitostí i rozsahem dané problematiky a stejně tak mnoha různými úhly pohledu.

Tuto otázku vyzdvihuji jako hlavní zkoumanou otázku této práce, přičemž ona sama zní: „*Byla suverenita České republiky vývojem od jejího vzniku oslabena, nebo nastalý vývoj a změny nelze charakterizovat jako oslabení suverenity?*“

V rámci svých skromných akademických ambicí doufám alespoň o její určité osvětlení, které bude podpořeno popsáním názorových úvah předních zástupců právní vědy, již se související problematikou zabývali a zabývají, jakož i snahou o posouzení svá vlastní. Relativita samotného pojmosloví v otázce oslabení a taktéž



variabilita možných úhlů posouzení této otázky, však předem vyúsťuje spíše v příklon k nějakému názorovému proudu zkoumání, než v nezlomnou exaktní odpověď.

## 2 Teoretické aspekty suverenity státu

Záměrem této kapitoly bude snaha objasnit fenomén suverenity státu, který bude východiskem celého zkoumání této práce. Pojem státní suverenity se začal vyvíjet později než státy a nauka o nich samotná. Nejprve bude tedy provedeno alespoň minimální, avšak významné seznámení s dějinným vývojem pojmu a atributů státní suverenity, reprezentované nejznámějšími představiteli historické nauky o státu, následované vymezením blíže soudobého pojetí, které má pro zkoumaný účel hlavní význam. Samostatná část bude věnována specifikům státní suverenity státu demokratického a příslušným souvislostem.

Než však přistoupíme k náhledu na pojem státní suverenity, měli bychom si položit předběžnou otázku. Jaké náležitosti musí mít stát, aby byl státem? Je touto náležitostí snad také jeho suverenita? Velmi rozsáhlé a dodnes uznávané rozpracování náležitostí státu nám přináší *Georg Jellinek*.<sup>2</sup> V zásadě se omezuje na tři prvky, které jsou-li současně naplněny, lze hovořit o státu. Těmi jsou území, národ (obyvatelstvo) a státní moc, přesněji tedy existence nějakého území, s nímž je příslušné obyvatelstvo trvale spjato, a vytvořila se zde vládnoucí moc. Jak vidno, státní moc je třeba považovat za esenciální vlastnost určitého útvaru, má-li být považovaný za stát. *Jellinek*<sup>3</sup> však též přináší brilantní rozpracování problematiky suverenity (o níž bude pojednáno samostatně), přičemž však je na místě jí již teď vymezit v souvislosti s pojmem státní moci. Státní moc automaticky neimplikuje státní suverenitu. Při předběžném nahlédnutí do dějinného vývoje nalezneme státní útvary, které státní mocí nepochybně disponovaly, avšak v rámci spolupůsobení jiných mocí na daném území – typicky v podobě např. šlechty či církve vedle monarchického panovníka, nelze hovořit o vyplynutí státní suverenity z každé státní moci, ba vzhledem k různým konceptům a proudům o vyplynutí ze státní moci vůbec, přestože blízkost obsahu pojmů je u prvotních pojednání v zlomových dobách středověku zřejmá.

Právě otázka, kdo je vlastně uvnitř státu nositelem státní suverenity, resp. odkud se tato utváří, nebo v jakém mocenském spolupůsobení byla v čí prospěch získána, je zásadní při zkoumání vzniku tohoto pojmu i jeho historických koncepcí, z níž ta současná, přebírá své mnohé vzory.

---

<sup>2</sup> Blíže k tomu viz JELLINEK, G. *Všeobecná státověda*, Praha: nákl. J. Laichtera na Král. Vinohradech, 1906 s. 412 – 456.

<sup>3</sup> Blíže k tomu viz tamtéž s. 457 – 534.

## 2.1 Přehled dějinného vývoje pojmu suverenity

V následujícím rozboru přistoupíme k hlavním osobnostem, jež se učením o státu a též o suverenitě zabývaly. Hlavními determinanty jejich přístupu byla doba a politická situace, ve které žily. Přesto je třeba však upozornit, že suverenita (svrchovanost) není kategorií politickou, nýbrž „je zejména pojmem práva ústavního (státního) a práva mezinárodního. Je takto pojmem právním. Svrchovanost (suverenita) není trvalým znakem státu, není pojmem, který by stát provázal od doby, kdy státy vznikaly. Nebyla znakem státu ve starověku, ani na počátku středověku v Evropě. Pojem svrchovanosti je svázán s dobou křesťanského středověku s vytvářením moderních států. Stát se ztotožňoval s panovníkem. Samostatná, výlučná moc panovníka na území státu však byla popírána. Panovník ji musel prosazovat vůči církvi a primátu moci papeže. Církev prosazovala, aby státní moc byla jejím služebníkem. Dalším konkurentem státu byla moc Svaté říše římské a jejího císaře, která považovala jednotlivé státy (království), jen za své provincie. Vedle vnějších konkurentů panovnické moci působila proti ní i moc lenních pánů a korporací, zejména měst, které chtěly uplatňovat svou moc na úkor státu (panovníka) a proti němu“<sup>4</sup>

Naznačený stav společnosti, ve kterém si sobě konkurovaly různé typy mocenských struktur, byl vhodným východiskem pro formování problematiky suverenity, a to i vzhledem k mnohosti možných výchozích koncepcí, jež budou zmíněny u jednotlivých významných představitelů právního a politického myšlení této doby.

### 2.1.1 Jean Bodin

Je považován za prvního skutečného teoretika, který rozpracoval problematiku suverenity, obsaženou v jeho nejvýznamnějším díle Šest knih o státu (1576). Jeho smýšlení je ovlivněno vývojem doby francouzského absolutismu.

*Jean Bodin* chápe suverenitu ve smyslu absolutním a trvalém, náležící do rukou panovníka, který není vázán více než božím a přirozeným právem. „Sovereignty is that absolute and perpetual power vested in a commonwealth which in Latin is termed majestas. The absolute power of princes and sovereign lords does

---

<sup>4</sup> PAVLÍČEK, V. *Suverenita a evropská integrace: k ústavněprávním souvislostem vstupu České republiky do Evropské unie*. 1. vyd. Praha: Vodnář, 1999 s. 12 – 14.

*not extend to the laws of God and of nature. He who best understood the meaning of absolute power, and made kings and emperors submit to his will, defined his sovereignty as a power to override positive law; he did not claim power to set aside divine and natural law“.* Pozitivnímu právu je však nadřazen.

Otázka vzniku suverenity, resp. přesněji též otázka její legitimacy, je jím vyložena tak, že přestože chápe suverenitu (panovníka a tím i potažmo státu) jako (téměř) absolutní, její přenos odvozuje z lidu, jenž jí na něj i jeho následovníky přenáší trvalým způsobem, a to bez možnosti zpětvzetí. „*The people or the magnates of a commonwealth can bestow simply and unconditionally upon someone of their choice a sovereign and perpetual power to dispose of their property and persons, to govern the state as he thinks fit, and to order the succession, in the same way that any proprietor, out of his liberality, can freely and unconditionally make a gift of his property to another. Such a form of gift, not being qualified in any way, is the only true gift, being at once unconditional and irrevocable“*

Velmi významné je rozpracování obsahu pojmu, resp. jednotlivých atributů suverenity. Prvotní z nich je moc tvořit právo a zákony vůči celku i jednotlivcům. Ostatní mocenská práva jsou v této moci vlastně skrytě obsažena. Jedná se o právo vyhlášovat válku a uzavírat mír, právo nejvyššího soudního přezkumu vůči všem soudům, právo ustavovat a propouštět všechny státní úředníky, právo uvalovat daně nebo naopak udělovat privilegia vůči komukoli, práva spojená s vydáváním mincí a určování jejich hodnoty, práva na přísahy věrnosti od poddaných a poslušnost. „*The first attribute of the sovereign prince therefore is the power to make law binding on all his subjects in general and on each in particular. All the other attributes and rights of sovereignty are included in this power of making and unmaking law, so that strictly speaking this is the unique attribute of sovereign power. It includes all other rights of sovereignty, that is to say of making peace and war, of hearing appeals from the sentences of all courts whatsoever, of appointing and dismissing the great officers of state; of taxing, or granting privileges of exemption to all subjects, of appreciating or depreciating the value and weight of the coinage, of receiving oaths of fidelity from subjects and liege-vassals alike, without exception of any other to whom faith is due.*“<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Vše převzato a citováno z BODIN, J. *Six books of commonwealth*, dostupné v elektronické podobě na [http://www.constitution.org/bodin/bodin\\_.htm](http://www.constitution.org/bodin/bodin_.htm).

Je zřejmé, že tato koncepce přináší významný základ v chápání suverenity. Odpovídá nám na otázku zdroje suverenity, absolutnosti a tím i výlučnosti náležení suverenity do rukou panovníka, a to panovníka téměř neomezeného. Stejně tak objasnění materiálního obsahu pojmu jest velkým poodhalením celého vymezení zkoumané problematiky.

Z dnešního pohledu však narážím na několik problémů. Prvním z nich je, že lid přenáší svou suverenitu na panovníka, avšak trvale, bez možnosti revokace. Druhým problémem je panovníkova faktická neomezená moc – omezení existuje jen v podobě božího a přirozeného práva. Třetí problematikou je související právo pozitivní, jehož je suverénní panovník strůjcem, avšak sám je mu nadřazen. Vzhledem k době vzniku jsou však zvláštnosti této koncepce zcela pochopitelné. Konečně je možné dodat, že zatím chybí rozpracování suverenity v jejím vnějším smyslu.

### 2.1.2 Thomas Hobbes

Další, poměrně v mnoha ohledech podobný rozbor přináší *Thomas Hobbes* ve svém díle *Leviathan* (1651). Hovoří o nástrahách stavu přirozeného a lidské přirozenosti, kde shledává tři hlavní příčiny sporů. „*První je soutěžení, druhá je nedůvěra a třetí touha po slávě. První žene lidi, aby se napadali pro zisk, druhá pro bezpečnost a třetí pro čest a vážnost.*“ Dále rozvádí, „*že tehdy, když lidé žijící nemajíce nad sebou společné moci, která by je všechny držela na uzdě, jsou mezi sebou v tom stavu, kterému říkáme válka. Je to válka všech proti všem.*“ Tenduje k překonání přirozeného stavu, k jeho zřeknutí se, vytvoření smluvního společenství, kde vládne jedinec či sbor, lidé jsou suverénní a této suverenity se vzdávají v zájmu přežití.<sup>6</sup>

Oproti *Bodinovi* nalézáme již zmínky o tom, že suverén zaštiťuje též oblast vnější suverenity. „*Tímto zplnomocněním totiž, které mu dal každý jednotlivec v pospolitě obci, může užívatí takové moci a síly, na něho snesené, že stačí, aby hroze touto mocí strašlivou, vykonával vůli jich všech, vůli míti doma pokoj a vzájemnou obranu proti vnějšímu nepříteli.*“

*Hobbes* shrnuje, že „*v něm leží podstata státu. Abych jej vymezil, je to jedna*

---

<sup>6</sup> Převzato a citováno z ADAMOVIČ, K. In *Dějiny evropského kontinentálního práva*, 2. dopl. vyd. Praha: Linde, 2004 s. 729.

*osoba, jejíž každý čin uzná za svůj veliké množství lidí, zavázaných mezi sebou úmluvou za tím účelem, aby mohl užívatí sil i prostředků jich všech, jak uzná za dobré, k obecnému pokoji a společné obraně všech. Nositel této osoby se nazývá vladař, suverén, a říká se, že má svrchovanou moc. Všichni ostatní jsou vedle něho poddaní.*<sup>7</sup> Je tedy patrné, že přenos suverenity probíhá úmluvou mezi poddanými, ve prospěch třetí osoby.

V tomto díle taktéž nalezneme podobné rozpracování komponentů suverenity. Jedná se o nesesaditelnost suveréna, nemožnost poddaných zprostit se svých závazků, podrobení se menšiny většině, nemožnost žalovat suveréna, výsada posouzení, které názory se přičí veřejnému pořádku, právo vydávat občanské zákony, pravomoc ve věcech soudnictví, právo války a míru, právo ustavovat státní úředníky, dávat dary a vykonávat tresty, právo udělovat pocty a tituly, a jiné výsady právě uvedenému související.<sup>8</sup>

Vzhledem k výrazně absolutistickému pojetí narážíme však na podobná úskalí, jako v předchozím pojetí. Faktická neomezenost suveréna, nemožnost jeho zavrnutí a nutnost respektovat smlouvu tím, kdo s ní nesouhlasí, tvoří hlavní problematiku této koncepce. Není však divu, že v podobných dobových reáliích jako ve Francii, nacházíme korespondující myšlenkové pojetí též v Anglii. Avšak pozitivně můžeme hodnotit již silné uvědomění suverenity nejen v jejím vnitřním pojetí – ve vztahu vůči poddaným, ale též více v pojetí vnějším, směřovaném proti ostatním suverénním útvarům.

### **2.1.3 John Locke**

Odlíšná pojetí v mnoha ohledech nacházíme u dalších dvou myslitelů, z nichž jedním je *John Locke*, jenž podává svůj hlavní přínos otázkám státu a suverenity v díle *Dvě pojednání o vládě* (1690). V jeho podání nachází stav, ve kterém lidé přirozeně žijí, za harmonický. Vznik státu spatřuje ve vůli lidí ještě lépe ochraňovat svá přirozená práva, z nichž právo vlastnické a jeho ochranu vyzdvihuje. Lidé tedy přenášejí část svých svrchovaných práv na stát pro zajištění vyšší míry ochrany. Tato smlouva však je pojímána jako zrušitelná, pokud by stát svého postavení

---

<sup>7</sup> Převzato a citováno z HOBBS, T. *Leviathan, neboli o podstatě, zřízení a moci státu církevního a občanského*. Praha: Melantrich, 1941 s. 159 – 165, 201 – 216.

<sup>8</sup> tamtéž

zneužíval. Formuluje též první koncept dělby moci, kdy rozděluje moc zákonodárnou, výkonnou a federativní.<sup>9</sup>

Postavení člověka a jeho přechod z přirozeného stavu vystihuje následujícím způsobem: „*Kdekoli tedy nějaký počet lidí se tak spojí v jednu společnost, že každý se vzdá své výkonné moci práva přirozeného a odstoupí ji veřejnosti, zde a toliko zde jest politická čili občanská společnost. A toto se děje, kdekoli nějaký počet lidí ve stavu přirozeném vstoupí do společnosti, aby vytvořil jeden lid, jedno těleso politické pod jednou svrchovanou vládou nebo jinak, když se k nim kdokoli připojí a splyne s nějakou vládou již zřízenou*“.

Jedná se opět tedy o fiktivní konstrukci společenské smlouvy, nicméně výrazný posun lze spatřovat právě v možnosti vypovězení této smlouvy v případě, že by se přenesená suverénní moc zvrhla proti lidu, který je zde jejím legitimizujícím prvkem poprvé v pravém slova smyslu a rozsahu. „*Kdekoli zákon končí, tyranie začíná, je-li zákon překročen na škodu druhého. Kdokoli v oprávnění jde nad moc danou mu zákonem a užívá síly, již má pod svým velením, aby nastrojil poddanému to, co zákon nedovoluje, přestává v tom být vrchností, a ježto jedná bez oprávnění, lze se mu postavit na odpor jako komukoli jinému, kdo silou napadne právo druhého*“.<sup>10</sup>

Vidíme tedy, že mnoho kritizovaných prvků předchozích koncepcí se zde již neobjevuje, především přenesení suverenity z lidu není důsledkem teoretické nemožnosti žít v přirozeném stavu, ale jen zájmem vyšší míry ochrany. Možnost smlouvu vypovědět a vyhnout se tak usurpaci moci suverénem je též významným posunem v chápání vztahu lid vs. nositel suverénní (státní) moci. A právě i prevence koncentrace moci a jejího zneužití je obsažena v učení o dělbě moci. Moc zákonodárná je chápána jako nejvýznamnější, jež má být oddělena od moci výkonné, samostatná moc – federativní je z dnešního hlediska pochopitelná jako část exekutivy v podobě zahraniční politiky. Zde opět vidíme posílení koncepce vnější suverenity.

Toto učení o dělbě moci bylo prazákladem pro bližší soudobé pojetí, které však vzniklo v prakticky nezměněné podobě v učení jiného významného myslitele, kterým byl *Charles Montesquieu*. Ten dospívá ke klasickému učení o dělbě moci zákonodárné, výkonné a soudní: „*Moc zákonodárná umožňuje panovníkovi nebo*

<sup>9</sup> Blíže ADAMOVIČ, K. In *Dějiny evropského kontinentálního práva*, 2. dopl. vyd. Praha: Linde, 2004 s. 732.

<sup>10</sup> Vše převzato a citováno z LOCKE, J. *Dvě pojednání o vládě*, 1.vyd. Praha: nakl. Československé akademie věd, 1965 s. 180 – 239.

*úředníkům vyhlášovat zákony platné pro určitou dobu nebo navždycky, nebo opravovat, po případě odvolávat zákony již dané. Druhá moc mu umožňuje sjednávat mír nebo vyhlášovat válku, vysílat nebo přijímat vyslance, zajišťovat bezpečnost státu a čelit nepřátelským vpádům. Třetí moc mu umožňuje trestat zločiny nebo rozsuzovat spory jednotlivých občanů. Tuto poslední moc nazveme mocí soudní, moc před tím uvedenou výkonnou mocí státní.“<sup>11</sup>*

#### **2.1.4 Jean Jacques Rousseau**

Neméně významný přínos je zásluhou právě *Jeana Jacquese Rousseaua*, který koncipuje nové výchozí myšlenky, na nichž staví společenské vztahy. Především je pro něho přirozený stav stavem ideálním a naopak civilizovanou společnost kritizuje. Hlavní negativní příčinu spatřuje ve vzniku soukromého vlastnictví, jež je skutečným původcem lidské nerovnosti. V jeho variantě společenské smlouvy spatřuje potřebu vymezení vztahů ve společnosti, tak aby došlo k zmírnění negativ civilizované společnosti. Uvědomuje si, že návrat do (úplně původního) přirozeného stavu již není možný. Hovoří o tzv. obecné vůli, jejímž zdrojem jsou všichni lidé.<sup>12</sup>

Své nejproslulejší myšlenky formuloval v díle *O společenské smlouvě*, neboli o zásadách státního práva (1762). Přímá forma vlády lidu a suverenita lidu je pro něho hlavní výchozí myšlenkou, přičemž však o funkčnosti a zachovatelnosti této formy vlády projevuje určitou skepsi. *„Dodejme, že žádná vláda nepodléhá tak občanským válkám a vnitřním zmatkům jako vláda demokratická nebo lidová, protože žádná vláda nesměruje tak silně a tak nepřetržitě k tomu, aby změnila formu, ani žádná nevyžaduje více bdělosti a odvahy, aby se udržela ve své formě. Zvláště v této ústavě se občan má vyzbrojit silou a vytrvalostí a říkat v hloubi svého srdce každý den svého života, co říkal ctnostný vojvoda na sněmu polském: *Malo periculosam libertatem quam quietum servitium. (Raději svobodu s jejími nebezpečími, než klid v otroctví). Kdyby byl národ bohů, vládl by si demokraticky. Vláda tak dokonalá se nehodí pro lidi.“**

Důležitým cílem je pro něj dosažení obecného blaha, k němuž se má dospět cestou obecné vůle, obecné blaho je jediným předmětem aktu svrchovanosti,

<sup>11</sup> MONTESQUIEU, CH. *O duchu zákonů*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003 s. 189, 190.

<sup>12</sup> Převzato z BLECHA, I. *Filosofie*. 4. vyd. Olomouc: nakl. Olomouc, 2004 s. 171.



pramenící z obecné vůle lidu, která však není stejný pojem jako vůle všech. V těchto souvislostech vyzdvihuje nedělitelnost a nezcizitelnost suverénní moci. „*Co je tedy akt svrchovanosti ve vlastním slova smyslu? Není to úmluva nadřazeného s podřazeným, nýbrž úmluva těla s každým jeho údem: zákonitá úmluva, protože má za základ společenskou smlouvu; spravedlivá, protože je společná všem; užitečná, protože může mít za předmět jen všeobecné blaho; a trvalá, protože ručí za ni veřejná moc a nejvyšší vláda. Je to často velký rozdíl mezi vůlí všech a vůlí obecnou; obecná vůle přihlíží jen k zájmu společnému; vůle všech přihlíží k zájmu soukromému a je jen souhrnem jednotlivých vůlí: ale odečtete od těchto vůlí plus a minus, které se vzájemně ruší, a zůstane jako úhrn rozdílů vůle obecná“ Není divu, že podobně jako u *Johna Locka*, v případě, že by svrchovaná moc přestala sledovat obecné blaho a přestala by být uchvácením produktem obecné vůle, má lid jako originální suverén právo vzepřít se takové moci. „*Takže v okamžiku, kdy vláda uchvátí svrchovanou moc, společenská smlouva se zlomí; a všichni prostí občané vrátivše se právem k přirozené svobodě, jsou nuceni, nejsou však povinni poslouchati.*“<sup>13</sup>*

Rousseauovské pojetí nám tedy především přináší finální historické doplnění konceptu suverenity o suverenitu lidu, tak jak se stala zdrojem demokratického chápání i v době moderní. Z dnešního pohledu nemusí být její význam natolik patrný, jako při důkladném zhodnocení kontextu doby, ve které byla proklamována. Přenesení těchto myšlenek do praxe lze nejvíce spatřit při nahlédnutí do textu Deklarace práv člověka a občana (1789), jež byla zhmotněním a výsledkem ideových východisek Francouzské buržoazní revoluce. „*Zásada vši svrchovanosti tkví v podstatě v národě. Žádný sbor, žádný jednatel nemůže mít autoritu, která by výslovně nebyla z ní odvozena.*“<sup>14</sup>

Upustíme-li od pozitivních výdobytků jeho myšlení, mohou nám z dnešního hlediska přijít koncepce obecného blaha, obecné vůle a vůle všech, které jsou vymezeny spíše idealisticky než exaktně, jako i vnitřně materiálně rozporné. To co je blahem pro jednoho, nemusí být blahem pro druhého, problematika obecnosti je zde patrná, stejně tak oddělení obecné vůle a vůle všech je problematické v zamyšlení se nad možností člověka úplně oddělit soukromý a veřejný zájem, jakoby veřejný zájem

<sup>13</sup> Vše převzato a citováno z ROUSSEAU, J.J.. *O společenské smlouvě, neboli, O zásadách státního práva*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2002 s. 11 – 118.

<sup>14</sup> čl. 3 Deklarace práv člověka a občana, citováno z BALÍK, S., BALÍK, S. ml. *Texty ke studiu právních dějin evropských zemí a USA*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005 s. 182.

nemohl nikdy být ovlivněn zájmem soukromým či třeba být právě oním konsensem soukromých zájmů většiny a díky tomu být zájmem veřejným. To a mnohé další však nemění nic na tom, že Rousseauův přínos byl pro teorii státu a práva značný.

## 2.2 Dnešní soudobé pojetí suverenity

Veškeré právě nastíněné i mnohé další nezmíněné koncepty vzniku fenoménu suverenity a jejich dílčí atributy, byly základem pro shrnující moderní pojetí, které se samozřejmě již vytváří během jiných dobových reálií. Nelze však ani tak upřít důležitost historických koncepcí při formování soudobého výsledku, který na jejich základech stojí. Právě posun od suverenity panovníka, často z boží milosti, až k lidu jako zdroji suverenity přenášející ji na jemu odpovědné státní těleso, či posun od vymezování suverénní moci, jež musela překonat nástrahy feudálního státu, aby vůbec byla suverénní (uvnitř), až k vztahům spolupráce, míru a války s ostatními entitami, jako projev suverenity vnější. To vše bylo základem pro další rozpracovávání a detailnější vymezování charakteristik státní suverenity, o níž bude dále pojednáno.

### 2.2.1 Georg Jellinek

Jednou z nejproslulejších prací, náležící do období přelomu 19. a 20. století, věnující se problematice státoprávní a související, byla Všeobecná státověda (1900) *Georga Jellineka*. Ten se zde samozřejmě zaměřuje též na pojem a vymezení státní suverenity. Po shrnutí a kritickém zhodnocení dějinného vývoje, přináší mnohé výchozí myšlenky, jež jsou základem učení o suverenitě státu dodnes.

V návaznosti na dějinný vývoj uvádí, že *„suverénní moc státní, jest tudíž moc, jež nezná žádné vyšší moci nad sebou; jest tedy zároveň i nezávislou i nejvyšší mocí. Prvý znak jeví se převážně na zevnějšek, ve styku suverénního státu s jinými mocnostmi, druhý směrem dovnitř se zřetelem k osobám ve stát zařazeným. Oba dva znaky však jsou navzájem nerozdílně sloučeny.“* Hovoří však ještě o třetím znaku, a to, že *„suverenita musí ještě znamenat neomezenou a neomezitelnou moc vůbec. Musí býti absolutní, poněvadž nikdo ji nemůže klásti meze, ani ona sama.“* V pojmovém vymezení je tedy zmíněn onen elementární znak moci – a to jak, že je nezávislá, tak i nejvyšší. Též upřesňuje směřování moci dovnitř i navenek. Třetí znak

je východiskem přirozenoprávního pojetí, v zápětí však toto neguje a zastává se koncepce, dle které stát nemůže stát nad svým právním řádem, stát je vázán pozitivním právem, které si vytvoří. „Náleží-li však k podstatě státu, aby měl právní řád, tož již tím se popírá učení o absolutní neomezenosti státní moci. Stát nestojí takovým způsobem nad právem, aby se mohl sám práva zhostiti. Jenom otázka, jaký má být právní řád, nikoli zdali má být, jest v jeho moci jak faktické, tak právní.“ Upřesňuje též, že stát je vázán stejně tak právem mezinárodním, kde akcentuje nemožnost jednostranného vypovězení závazku.

Dochází k závěru, že „suverenita není neomezenost, nýbrž schopnost výhradního sebeurčení a tudíž sebeomezení státní moci, právně jinými mocnostmi nespoutané, a sice cestou právního řádu, na jehož základě jediné činnosti státu nabývá povahy právně hodnotitelné.“ V právním řádu a jeho určení si, je obsažena pozitivní stránka suverenity, tedy dispozice s vlastním právním sebeurčením, negativní stránka znamenající onu neomezenost, je však nahlížena jen v tom smyslu, „že jí žádná jiná moc nemůže právně brániti ve změně vlastního řádu právního.“

Existence suverenity je nově chápána též v kontextu problematiky uspořádání spolkového státu. V této souvislosti, v některých učeních, „se prohlašuje dvojitá suverenita, totiž suverenita říše a členovního státu, nebo že se hlásá fragmentární, zmenšená, relativní, omezená svrchovanost buď členovních států nebo jak říše tak členovních států.“ Avšak Jellinek předpokládá, že k tomu dochází při smíšení obsahu pojmů suverenity a státní moci. Přičemž zastává názor, že nedochází k rozdělení státní moci, resp. kompetencí, ani suverenity. Zastává však, že mají odlišný předmět, k němuž se vážou. „Rozděleny jsou předměty, k nimž se státní činnost odnáší, nikoli subjektivní činnost, jež se těchto předmětů týká.“<sup>15</sup> V jeho podání je odlišen jen předmět, ke kterému se váže výkon státní moci spolkového státu, nebo státu členského, nepředpokládá z toho důvodu omezenou nebo dělenou suverenitu.

### 2.2.2 Výchozí koncept 20. století

Nastíněný vývoj nám jasně předurčuje (v mnoha ohledech) současné pojetí suverenity, které se liší jen prakticky modifikacemi v jeho formulaci, např.: „Svrchovaností (suverenitou) moci se tedy rozumí, že jde o moc mezi jinými mocemi

---

<sup>15</sup> Vše převzato a citováno z JELLINEK, G. *Všeobecná státověda*, Praha: nákl. J. Laichtera na Král. Vinohradech, 1906 s. 500 – 534.

*srovnatelně nejvyšší. Svrchovaná moc státu je nejsilnější a nejvyšší mocí mezi mocemi, které působí na území státu, žádná jiná moc ji není na území státu nadřazena, ale ona sama je nadřazena všem jiným mocem, jako moc nejvyšší, tedy svrchovaná a všechny moci ji musí respektovat. Jen ona disponuje monopolem legálního násilí na území státu vůči každému.*<sup>16</sup> „Tradiční státověda chápe suverenitu jako vlastnost státní moci, její nezávislost na jakékoli jiné moci, a to jak v oblasti vztahů mezinárodních, tak ve věcech vnitřních. Suverenita se jí jeví jako vlastnost, kterou se státní moc liší od ostatních druhů moci. Státní moc je „suverénní“ proto, že je ze všech myslitelných mocí nejsilnější a následkem toho, je její držitel – stát, lid nebo panovník nejmocnějším činitelem v dané společnosti. Z toho plyne i to, že je zásadně nezávislá.“<sup>17</sup> Při náhledu na běžné definice či snahy o explikace pojmů charakterizujících suverenitu, lze jednoznačně dojít k závěru, že v současnosti nejsou proti sobě postaveny koncepce protichůdné či vzájemně vnitřně rozporné. Případné dílčí odlišnosti zastávané jednotlivými autory nejsou v rámci teorie suverenity z obecného hlediska nijak zásadní.

### **2.3 Aspekty suverenity v demokratickém státu**

Každé ústavní zřízení má svá specifika. Na rozboru dějinného vývoje suverenity státu je zřetelně patrné, že právě specifika ústavního zřízení mají svůj přímý vliv i na suverenitu státu, resp. přesněji zejména na její zdroj a původ. Jaká jsou tedy specifika (moderního) demokratického (právního) státu ve vztahu k jeho suverenitě? Stát demokratický zahrnuje vládu lidu, lidem a pro lid. Vláda lidu je výrazem suverenity lidu, vláda lidem odráží přímý nebo nepřímý výkon státní moci lidem, a vláda pro lid je označením, kam a v čí prospěch má taková vláda směřovat.<sup>18</sup>

Právě suverenita lidu a její „přenos“ na státní těleso (tak jak je ve velmi věrné podobě zachycena již ve společenské smlouvě *J. J. Rousseaua*) je hlavním pojmovým znakem demokratického státního zřízení.

---

<sup>16</sup> PAVLÍČEK, V. *Suverenita a evropská integrace: k ústavněprávnímu souvislostem vstupu České republiky do Evropské unie*. 1. vyd. Praha: Vodnář, 1999 s. 13.

<sup>17</sup> ADAMOVIČ, K. In *Slovník českého práva*, 2. díl, 3. vyd., Praha: Linde, 2002 s. 1510.

<sup>18</sup> Blíže WINTR, J. *Principy českého ústavního práva s dodatkem principů práva evropského a mezinárodního*, Praha: Eurolex Bohemia, 2006 s. 21, 22.

### 2.3.1 Lid jako zdroj suverenity

Vztahy lidu, jenž je zdrojem suverenity, a státního tělesa, jemuž je suverenity svěřena, resp. přesněji pouze propůjčena, jsou vztahy propůjčení suverenity z původního nositele na nositele odvozeného – vlastním přenosem a propůjčením v demokratickém státě omezeného, z čehož jsou zřejmé určité pojistky demokracie, jako např. ochrana menšin, právo na odpor proti státní zvlí, pluralita volebních subjektů, či zakotvení klauzule nezměnitelnosti demokratického státního zřízení, které nachází místo v úvodních ustanoveních ústav demokratických států či jejich preambulích, popř. v samostatných listinách práv, jež jsou součástí ústav.<sup>19</sup> Toto pojetí lze přisoudit výsledku rozdělení mocí ústavodárné a ustavené. „Právě z principu sebeurčení lidu, vlastního občanské společnosti je vyvozováno právo občanů, respektive lidu, vytvářet a přetvářet ústavu, tj. idea neomezené ústavodárné moci občanů, respektive lidu (*pouvoir constituant*), na rozdíl od moci ustavené (*pouvoir constitué*), tj. moci již omezené, fungující v rámci a mezích daných mocí ústavodárnou.“<sup>20</sup> Lze si právě pod ideou demokratického konstitucionalismu představit onu prapůvodní „smlouvu“, kterou lid mezi sebou uzavírá a v ní zároveň stanoví zábranné prostředky proti státní zvlí a degeneraci. „Demokratická ústava v této souvislosti chápe též svrchovanost lidu jako základní politicko-organizační princip, na jehož základě se prostřednictvím ústavních institucí lid-národ konstituuje právně jako stát, vytváří svou státní jednotu. Ústava zároveň stanoví základní způsoby a zásady, podle nichž se suverenity lidu může jako společensko-politický proces a jako proces uskutečňování státních mocí uplatňovat.“<sup>21</sup>

### 2.3.2 Neomezitelnost suverenity lidu (nad)pozitivním právem (?)

Suverenity lidu odráží mnoho zásadních atributů demokratického státu samotného a je s ním nerozlučně spjata. Hovoříme-li o „přenosu“ či „propůjčení“ suverenity, musíme brát v úvahu, že dnešní pojetí demokratického státu vylučuje omezení suverenity lidu - právo nemusí být explicitně konstituováno v ústavních normách, aby bylo považováno za existující pojistku demokracie – svým charakterem může být považováno za nadpozitivní právo. Onen pomyslný přenos či

<sup>19</sup> Srov. např. čl. 2, 3, 6, 9 Ústavy ČR.

<sup>20</sup> WEYR, F. *Soustava československého práva státního*, Brno: Barvič, 1921 s. 29 – 31.

<sup>21</sup> GROSPÍČ, J. In PAVLÍČEK, V., a kol. *Ústavní právo a státověda 1. díl Obecná státověda*, 1.vyd. Praha: Linde, 1998 s. 82.

propůjčení suverenity je činěn jen do té míry, aby jej moc ustavená nemohla vůči moci ústavodárné jakkoli omezit. Vhodně to vyjadřují slova V. Klokočky: „*Jestliže ústavy demokratických států zdůrazňují, že veškerá státní moc vychází z lidu a že lid je jediným zdrojem státní moci, pak to nečiní proto, že suverenitu moci lidu odevzdávají nebo předávají jako kompetenci, ale protože ji akceptují a respektují (tzn. ponechávají mimo rámec moci konstituované) jako nedotknutelný princip, který není odvozen z ústavy, ale z něhož je ústava odvozena. Suverenita lidu je fundamentem, na němž konstrukce ústavního státu stojí a lid ji nesmí ztrácet jen proto, že svou moc vykonává v mezích ústavního státu.*“<sup>22</sup>

Ve vztahu k nadpozitivnímu právu, které je některým normám zakotveným v ústavě vlastní, dodává, že mu „*není nadřazena „svrchovanost zákona“, ale svrchovanost lidu, který uplatnil svou konstitutivní moc a spolu s institucionálním a procesním vybavením ústavního státu určil, které principy jsou nedotknutelné.*“<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> KLOKOČKA, V. *Ústavní systémy evropských států*, 2.vyd., Praha: Linde, 2006 s. 110

<sup>23</sup> tamtéž s. 106 – 107.

### **3 Výchozí stav suverenity ČR v době jejího vzniku**

Základní otázky, které je třeba si položit, pokud chceme provádět rozbor suverenity (novodobé) České republiky jsou – kdy a za jakých společenských událostí započal proces nabytí („plné“) státní suverenity ČR? V jaký počáteční výchozí stav tento proces vykrystalizoval? A jaká největší a nejpatrnější úskalí ve své výchozí podobě přináší?

Právě v rámci této třetí kapitoly se konečně již dostaneme k nahlédnutí na faktickou stránku suverénní státnosti České republiky, resp. republiky Československé. Zhodnotíme ústavně právní stav přechodu totalitního systému k systému demokratickému, otázku ústavní kontinuity či diskontinuity, a to jak období vzniku ČSFR, tak období vzniku samostatné ČR. Posoudíme otázky státní suverenity v rámci těchto mezníků a uvedeme na pravou míru její výchozí stav, kdy již lze hovořit o suverenitě státu v „plném“ slova smyslu. Na konec se budeme zabývat problematikou výchozího stavu postavení suverénní České republiky k mezinárodnímu právu a s tím spojenými úskalími.

#### **3.1 Ústavní (dis)kontinuita**

Otázky suverenity jsou v ústavním státě spjaty s jejím ústavním řádem. Na počátku zkoumání otázek suverenity České republiky, je třeba alespoň ve stručnější podobě zhodnotit ústavně právní přechod do výchozího stavu „plné“ státní suverenity. Součástí tohoto rozboru je posouzení (míry) ústavní (ne)návaznosti období, jež jsou co do existence suverenity státu odlišná.

##### **3.1.1 Ústavní (dis)kontinuita Československa po pádu totalitního režimu**

Není třeba asi více přibližovat, že hlavním mezníkem otevření pozitivních ústavních procesů a budoucího směřování vývoje je 17. listopad 1989. Stav „suverenity“ Československa před tímto obdobím, lze vhodně z jednoho úhlu pohledu popsat slovy: *„před listopadem 1989 jeden z tehdejších politických činitelů uvedl, že je věcí suverenity státu, jak se svými občany zachází. Rozhodně odmítl*

*bezprostřední závaznost mezinárodních smluv.*<sup>24</sup> Při bližším pohledu na právě řečené nezbude však nic jiného, než konstatovat, že tento pohled je značně zkrácený. Neměl-li však autor těchto slov na mysli suverenitu státu ve smyslu Sovětského svazu a tzv. Brežněvovy doktríny, jakožto teorie „omezené“ suverenity, vzdor obecným zásadám mezinárodního práva.<sup>25</sup>

Druhý pohled lze lapidárně vystihnout konstatováním, že v rámci formálního stvrzení sovětské okupace v roce 1968, smlouvou o tzv. dočasném pobytu sovětských vojsk v ČSSR, bylo konstatováno, že „dočasný“ pobyt těchto vojsk nenaruší státní suverenitu.<sup>26</sup>

Jak je z výše naznačeného nástinu patrné, otázky státní suverenity byly v době před listopadem 1989 sice mnohokrát formálním tématem tehdejšího státního uspořádání, avšak z materiálního hlediska se jednalo o pojetí státní suverenity ad absurdum. Teprve v rámci událostí listopadu 1989 a pádu totalitního režimu (nejprve fakticky, až poté postupně právně), lze hovořit o vytváření ústavních podkladů pro plnou státní suverenitu, a to nejen z formálně zakotveného, ale i materiálně – funkčního hlediska.

Podíváme-li se na ústavní vývoj doby bezprostředně následující klíčovým událostem listopadu 1989, nepochybně můžeme hovořit o ústavně právní kontinuitě, minimálně z formalistického hlediska. Ústava ČSSR, resp. ústavní zákon o československé federaci zůstává nadále v platnosti, změny jsou konány formou přijímání mnoha dílčích doprovodných ústavních zákonů. (Od listopadu 1989 do konce roku 1992 jich bylo přijato celkem 51 – z toho 35 federálním shromážděním, 10 Českou národní radou a 6 Slovenskou národní radou, a to i včetně Ústavy Slovenské republiky ze září 1992, která nebyla označena jako ústavní zákon z formálního hlediska). Zejména lze jmenovat ústavní zákon, jenž vypustil článek o vedoucí úloze KSČ, ústavní zákony týkající se státních orgánů, jejich obsazování, apod., ústavní zákon měnící název republiky, dále např. ústavní zákon vypouštějící úvodní prohlášení z Ústavy z roku 1960 a dále měnící některá její ustanovení, ústavní zákon ukončující éru národních výborů, a významné ústavní zákony

---

<sup>24</sup> PAVLÍČEK, V., *O české státnosti, II. díl O právech svobodách a demokracii*, Praha: Karolinum, 2002 s. 17.

<sup>25</sup> Blíže k tomu viz PAVLÍČEK, V., a kol., *Ústavní právo a státověda, II. díl Ústavní právo České republiky, 1. úplné vyd.* Praha: Leges, 2011 s. 341.

<sup>26</sup> Převzato z TICHÁ, H., *Československo-sovětské vztahy 1961 – 1971, Dokumenty a materiály*, Praha: Svoboda, 1975 s. 295.



o navrácení majetku lidu, o Ústavním soudu ČSFR, o referendu pro vystoupení z federace, uvozující Listinu základních práv a svobod, aj.<sup>27</sup> Z výčtu těchto ústavních změn je patrné, že státní suverenita doznává kvalitativně pozitivních změn, kdy vůbec po více než čtyřicetileté historii lze opět o suverénním státu vůbec hovořit.

Z materiálního hlediska tedy dochází ve značné míře postupně k diskontinuitě se starým právním řádem, záhy se objevuje vůle učinit tak i z formálnějšiho hlediska, kdy „*je pro toto období též podstatné, že parlament (Federální shromáždění ČSFR) zvolené v červnu 1990 bylo politicky zamýšleno nejen jako první parlament zvolený v soutěžních pluralitních volbách, ale také jako „konstituanta“, tedy parlament určený ke zpracování a přijetí nové ústavy.*“<sup>28</sup> Vývoj politických událostí však přináší mnohé zvraty, které podstatně ovlivní suverenitu ČSFR a v konečné podobě povedou k rozdělení federace a vzniku samostatné České republiky a samostatné Slovenské republiky.

### 3.1.2 Nepředpokládaný způsob zániku ČSFR

Ústavní rovina možných způsobů secese států z federace byla přímo spojena s nově přijatým ústavním zákonem č. 327/1991 Sb., o referendu „*zakotvující nutnost referenda pro rozhodnutí jedné z republik vystoupit z federace. Tento ústavní zákon však nebyl nikdy uplatněn; konec federace byl zkonstruován jako zánik, nikoli vystoupení tvořících ji republik z federace, a přestože ústavním zákonem o zániku ČSFR nebyl výslovně zrušen, uplatnila se zásada „lex posteriori derogat priori*“.<sup>29</sup> Původně v rámci referenda připadalo v potaz několik možných variant. Jednou z možností bylo referendum konané na základě návrhu některé z národních rad republiky na území této republiky o vystoupení této republiky z ČSFR. Druhá možnost představovala schválení návrhu Federálního shromáždění na vystoupení obou republik z ČSFR v referendu konaném na území obou republik. Třetí možnost spočívala ve způsobu přijetí ústavního zákona Federálního shromáždění o vystoupení obou republik a jeho schválení v referendu.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Převzato z GERLOCH, A., HŘEBEJK, J., ZOUBEK, V., *Ústavní systém České republiky, Základy českého ústavního práva*, Praha: Prospektum, 2002 s. 56 – 67.

<sup>28</sup> KLÍMA, K. a kol., *Ústavní právo*, 4.vyd, Plzeň: Aleš Čeněk, 2010 s. 158.

<sup>29</sup> GERLOCH, A., HŘEBEJK, J., ZOUBEK, V., *Ústavní systém České republiky, Základy českého ústavního práva*, Praha: Prospektum, 2002 s. 62.

<sup>30</sup> Blíže k tomu DE MORZELLE, J., *Nástupnictví států: příklad rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky*, *Právník* 9/1993 s. 791.

Z hlediska státní suverenity dochází však k zvláštní situaci, a to tím, že v době existence suverénního federativního státu, přichází nedlouho po parlamentních volbách konaných v červnu 1992 Slovenská národní rada s Deklarací svrchovanosti Slovenské republiky (17. 7. 1992). Nedlouho poté schválila Slovenská národní rada Ústavu Slovenské republiky. „*Tato Ústava je ústavou suverénního, svrchovaného státu. Je proto ústavní otázkou, zdali ČSFR skutečně zanikla uplynutím 31. 12. 1992, nebo okamžikem nabytí účinnosti Ústavy Slovenské republiky (1. 10. 1992).*“<sup>31</sup> Nastává tím zvláštní situace, kdy ústavně nepředvídanou cestou vzniká nový unitární suverénní stát, aniž by nejvyšší orgány slovenské politické reprezentace respektovaly své závazky a postavení ve federaci. Fakticita okamžitého zániku federace je vzhledem k federaci složené jen ze dvou států zřejmá. Lze konstatovat, že „*zánik ČSFR byl jistě spořádaný a určitě nenásilný, nikoli však ústavní.*“<sup>32</sup> Totiž „*slib věrnosti skládali i poslanci obou národních rad a členové obou vlád republik. Jakákoli činnost proti závazku, který svým slibem na sebe vzali včetně závazku věrnosti ČSFR, je jednáním protiústavním.*“<sup>33</sup>

Nicméně gradace politického napětí nahrávala vskutku již jen rozpadu federace, což bylo v ústavní rovině provedeno přijetím dalších ústavních zákonů, které alespoň částečně dávají zániku federace ústavně konformní rozměr a jsou předurčením dalšího řešení otázek ústavní (dis)kontinuity období následujícího i výchozího stavu suverénní samostatné České republiky.

### 3.1.3 Ústavní (dis)kontinuita nově vzniklé České republiky

I na české straně politického zastoupení bylo již před Deklarací svrchovanosti Slovenské republiky zřejmé, že zastává cestu k samostatnému státu a tvorbě vlastní ústavy. Jasně vyjádření této skutečnosti je k nalezení v programovém prohlášení vlády České republiky ze dne 13. 7. 1992. Bylo však nutné (i bez ohledu na ústavně právní úkony slovenské reprezentace) učinit potřebné právní kroky k přechodu z federace na unitární suverénní stát.

Zmínit je třeba ústavní zákon o rozdělení majetku ČSFR a jeho přechodu na Českou a Slovenskou republiku, ze dne 13. 11. 1992, zohledňující princip územní

<sup>31</sup> GERLOCH, A., HŘEBEJK, J., ZOUBEK, V., *Ústavní systém České republiky, Základy českého ústavního práva*, Praha: Prospektum, 2002 s. 63.

<sup>32</sup> ŠEVČÍK, V., *Výhledy ústavnosti v novém státě – pokus o analyzující sondu*, *Právník* 12/1994 s. 1017

<sup>33</sup> PAVLÍČEK, V., *Poznámky k úpravě občanských práv a k osudu Československa*, *Právník* 3/1993 s. 237.

a dále princip počtu obyvatel – dva ku jedné. Ústavní zákon ze dne 25. 11. 1992 o zániku ČSFR - ke dni 31. 12. 1992, kterým se sama federace vzdávala své existence. Velmi významným byl ústavní zákon České národní rady č. 4/1993 Sb. ze dne 15. 12. 1992 o opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR. Tento zákon jasně obsahuje kontinuální ustanovení tím, že stanoví, že v zásadě téměř veškeré právní předpisy ČSFR platné v den jejího zániku na území České republiky zůstávají v platnosti i nadále. Vyloučeny byly jen předpisy řešící vztah České republiky k Československé federaci. Byly taktéž uznány práva a závazky plynoucí z mezinárodních smluv vázajících ČSFR ke dni jejího zániku mimo závazků lokálních, na něž se již svrchovanost České republiky nevztahuje. Kontinuitu zákonodárné moci České republiky vyjádřila Česká národní rada ve svém usnesení č. 5/1993 Sb., kde bylo obsaženo výlučné oprávnění v této oblasti. Tím bylo poukazováno na nevázanost případných možných zásahů do zákonodárné kompetence – přímo v kontradičce čl. 4 ústavního zákona o zániku ČSFR, na jehož základě měl být tvořen nový zákonodárný orgán, včetně účasti poslanců i z Federálního shromáždění. Tento z hlediska kontinuity elementární ústavní zákon nabyt účinnosti 31. 12. 1992 a zajistil tak pokračování ústavního řádu bez ohledu na případ (ne)přijetí a (ne)existence účinnosti nové Ústavy České republiky<sup>34</sup>, (jež byla přijata den po přijetí tohoto ústavního zákona).

Samotná Ústava České republiky uzavírá (dis)kontinuitu se starým právním řádem ustanoveními týkajícími se obsahu ústavního pořádku. Sem patří Ústava České republiky, převzata je Listina základních práv a svobod jako samostatný ústavní zákon, ústavní zákony upravující státní hranice a ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. 6. 1992 – tedy dva ústavní zákony týkající se opatření se zánikem ČSFR, již zmiňovaný zákon č. 4/1993 Sb. a dále zákon č. 29/1993 Sb. Dále jím jsou ústavní zákony přijaté dle této Ústavy. Taxativně se zrušuje Ústava ČSSR, resp. ústavní zákon o československé federaci, ústavní zákony je doplňující a ústavní zákon o státních symbolech České republiky č. 67/1990 Sb. Zbytkovou klausulí je stanoveno, že ostatní ústavní zákony klesají se svou právní silou na úroveň běžných zákonů.<sup>35</sup> Jedná se např. o uvozující zákon k Listině základních práv a svobod, zákon o dělení majetku ČSFR a o zániku ČSFR.

---

<sup>34</sup> Převzato z PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J., *Ústava a ústavní řád České republiky, Komentář, I. díl Ústavní systém*, Praha: Linde, 1998 s. 17 – 23.

<sup>35</sup> Srov. čl. 112 Ústavy ČR.

Při bližším náhledu na právní normy převzaté či nově vytvořené a na právní normy nepřevzaté dojdeme jistě k závěru, že se opět jedná o značnou formální kontinuitu právních řádů, z materiálního hlediska však již plně uzpůsobenou zcela odlišným politickým i právním poměrům. Materiální diskontinuita kompletně pokrývá právní normy nekompatibilní s novým demokratickým právním režimem plně suverénního, unitárního, demokratického právního státu. V podobném duchu se vyjadřuje i Ústavní soud: *„Ústava akceptuje a respektuje princip legality jako součást celkové koncepce právního státu, neváže však pozitivní právo jen na formální legalitu, ale výklad a použití právních norem podřizuje jejich obsahově materiálnímu smyslu, podmiňuje právo respektováním základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami také užití právních norem měří. To znamená i při kontinuitě se „starým právem“ hodnotovou diskontinuitu se „starým režimem“.*“<sup>36</sup>

## **3.2 Česká republika jako „nová“ samostatná suverenita**

Výchozí stav suverénního nového státu – České republiky, byl podmíněn historickými i politickými událostmi. Hlavní aspekty státnosti nalezneme v její Ústavě a dalších normách ústavního charakteru. Právě tento stav nesoucí z dnešního pohledu určitá kontroverzní řešení byl vyústěním situace, ve které vznikala. *„Ústavu nelze v tomto duchu považovat za něco vytvořeného, ale za něco, v čem se projevuje duch revoluce, ale zároveň také nastavují předpoklady pro konsolidaci ústavních poměrů.*“<sup>37</sup> Je třeba se zaměřit především na otázky aspektů suverenity, a to jak suverenity vnitřní, tak suverenity vnější.

### **3.2.1 Ústavní aspekty související se suverenitou České republiky na jejím počátku**

Česká republika ve své Ústavě vymezuje svůj charakter jako stát svrchovaný, jednotný, demokratický a právní, založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana.<sup>38</sup> *„Česká republika se prohlašuje za stát „svrchovaný“, tedy suverénní. Nerozlišuje se tu svrchovanost navenek (ve vztahu k mezinárodnímu společenství) od*

<sup>36</sup> Viz Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 19/93, ze dne 21. 12. 1993.

<sup>37</sup> ŠÁMALÍK, F., *Ústava sevřená v protikladech restaurace*, Brno: Doplněk, 2008 s. 26.

<sup>38</sup> Viz čl. 1 Ústavy ČR.

svrchovanosti vnitřní (územní výsost), takže lze usuzovat, že Ústava má na mysli svrchovanost v obojím smyslu. Jako svrchovaný stát je ČR plně způsobilá k právům a právním činům, je plnoprávním subjektem mezinárodního práva a je nezávislá na jakékoli jiné moci<sup>39</sup> Vzhledem k původnímu znění Ústavy ČR je při bližším zkoumání třeba podotknout již více méně předem, že svrchovanost České republiky jako státního celku je nedělitelná a nemůže být přenesena bez změny Ústavy na jiné orgány (např. na nadnárodní orgány nebo tzv. euroregiony).<sup>40</sup> Tento fakt je znakem vskutku plné suverenity státu, bez ohledu, zda zastáváme názor, že přenos části suverenity, resp. kompetencí na nadnárodní subjekt může být oslabením suverenity či nikoli, resp. zda tomu tak bylo či je v konkrétních případech. Bez ohledu na míru otevřenosti mezinárodnímu právu nelze v dnešní době suverenitu státu absolutizovat. „Stát zůstává v současnosti vždy vázán pravidly mezinárodního práva, je však svobodný potud, že nemusí svou vůli podrobovat jinému státu. Stát je tedy relativně suverénní, neboť je svobodný ve vztahu k podřízení se vůli jiného státu.“<sup>41</sup>

Dalším neméně významným elementárním ustanovením je, že lid je zdrojem veškeré státní moci.<sup>42</sup> „Kontrola lidu nad státem – představa, že stát je pouze nástrojem a vykonavatelem vůle lidu – je základem teorie demokracie.“<sup>43</sup> Resp. právě lid je zdrojem suverenity (srov. zejména 2.1.4. Jean Jacques Rousseau). I ta však nachází svá omezení, a to v přirozených lidských právech a svobodách. Nejdůležitějším projevem je realizace všeobecného volebního práva, na jehož základě se formuje systém orgánů, jež vytvářejí státní vůli.<sup>44</sup>

V souvislosti se suverenitou (lidu) je třeba zmínit tzv. materiální ohnisko ústavy, které stanoví, že změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná.<sup>45</sup> Je ovšem otázka, co vše pod tento pojem náleží. „Ustanovení, která nesmějí být co do náležitostí demokratického právního státu měněna, nejsou žádným způsobem ústavně vypočtena. Nezměnitelná ustanovení nejsou omezena jen

<sup>39</sup> SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J., *Ústava České republiky, Komentář*, 1.vyd., Praha: C.H. Beck, 2007 s. 8.

<sup>40</sup> PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J., *Ústava a ústavní řád České republiky, Komentář, I. díl Ústavní systém*, Praha: Linde, 1998 s. 53.

<sup>41</sup> KLÍMA, K., a kol., *Komentář k Ústavě a Listině*, 2. vyd., Plzeň: Aleš Čeněk, 2009 s. 42.

<sup>42</sup> Viz. čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR.

<sup>43</sup> FISS, M., O., *Kapitalismus a demokracie, Právník 6/1992*, s. 467.

<sup>44</sup> Převzato ze SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J., *Ústava České republiky, Komentář*, 1.vyd., Praha: C.H. Beck, 2007 s. 16.

<sup>45</sup> Viz čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR.

na ustanovení Ústavy, i když jsou systematicky umístěna v článku, upravujícím v odst. 1 změnu Ústavy, ale je možno je nalézt i v Listině, mohla by se ovšem vyskytovat i v jiném ústavním zákoně. Dosud existující doktrinární stanoviska k tomu, o která ustanovení jde, se poněkud odlišují. Zatímco Hendrych, Svoboda považují za nezměnitelná ustanovení čl. 1 odst. 1, čl. 5 a 6 Úst, Pavlíček, Hřebejk k nim přidávají suverenitu lidu – tedy čl. 2 odst. 1 a čl. 23 LPS.<sup>46</sup> Lze přisoudit, že zde stejně jako v mnoha jiných ústavách moderních demokratických států nacházíme tyto tzv. „klausule nezměnitelnosti“, které jsou pojistkou demokratické ústavnosti a tím potažmo i státní suverenity.

Stěžejní problematika státní suverenity, a to pojetí vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva, jeho šíře co do všeobecnosti či omezenosti typu mezinárodních aktů a otázky (typu) implementace mezinárodního práva do práva vnitrostátního, byla původně k nalezení již v uvozovacím zákoně č. 23/1991 Sb. k Listině základních práv a svobod. Po vzniku České republiky dochází k převzetí této stěžejní problematiky, s drobnými formulačními odchylkami do textu Ústavy ČR.<sup>47</sup> Ústava tedy zakotvuje pravidlo, že zvláštní typ ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv – smluv o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, má bezprostřední závaznost a přednost před zákonem. Řešení vztahu se omezuje jen na ten typ mezinárodních smluv, u kterých byla využita z hlediska implementace metoda (generální) inkorporace do právního řádu České republiky. Postavení smluv ostatních nebylo upraveno, stejně tak jako otázky vztahu k mezinárodním organizacím či institucím. Jasně patrná je tak relativní uzavřenost právního řádu a dualistické pojetí vztahu práva mezinárodního a vnitrostátního.<sup>48</sup> Ona uzavřenost právního řádu implikuje i relativní míru uzavřenosti suverenity státu, vůči relevantním ovlivněním a omezením ze strany mezinárodního práva.

Otazník zůstává v oblasti právní síly těchto specifických smluv, přičemž v rámci ústavní teorie nepanuje v této otázce shoda. Pavlíček, Hřebejk<sup>49</sup> zastávají názor, že tyto smlouvy mají svou právní sílu postavenou mezi zákony ústavními

<sup>46</sup> SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J., *Ústava České republiky, Komentář*, 1.vyd., Praha: C.H. Beck, 2007 s. 70.

<sup>47</sup> Viz. čl. 10 Ústavy ČR v původním znění, ve srovnání s § 2 zákona č. 23/1991 Sb.

<sup>48</sup> Převzato z KLÍMA, K., a kol., *Praktikum českého ústavního práva*, 3. vyd., Plzeň: Aleš Čeněk, 2009 s. 58 – 61.

<sup>49</sup> PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J., *Ústava a ústavní řád České republiky, Komentář, I. díl Ústavní systém*, Praha: Linde, 1998 s. 192.

a zákony ostatními, kdežto např. *Zbiral*<sup>50</sup> či *Drechslerová*<sup>51</sup> hovoří v této souvislosti o právní síle totožné s ústavními zákony. S přihlédnutím k původnímu znění čl. 87 odst. 1 a 2 Ústavy, kdy Ústavní soud rozhoduje o souladu a případném zrušení zákonů či podzákoných předpisů v rozporu s ústavními zákony a právě těmito smlouvami, zastávám osobně druhý zmiňovaný názor. Podobný názor lze vyvodit z rozhodnutí Ústavního soudu, kdy po významné novelizaci Ústavy se k právní síle těchto smluv vyjadřuje tak, že je řadí k výčtu norem ústavního pořádku.<sup>52</sup> Z toho lze usuzovat, že právě tato velmi významná oblast mezinárodně-právní regulace dostává po splnění kritérií přijetí silné postavení v našem právním řádu. Vzhledem k materii úpravy, její zásadní důležitosti a zvláštnímu akcentu na tuto oblast, zejména v tomto období v zemích bývalého totalitního režimu, lze tuto úpravu považovat za více než žádoucí. Jistou protiváhou je kvalifikovaný proces přijetí těchto norem, při kterém se vyžaduje stejný postup jako u ústavních a nikoli běžných zákonů.<sup>53</sup>

### 3.2.2 Ústavní soud jako jeden z předpokladů ochrany (suverenity) státu

Samostatně je vhodné učinit zmínku o Ústavním soudu České republiky, jehož vliv byl již v předchozím textu předestřen. Ústavní soudnictví nachází po dlouhé době opět místo v našem právním řádu již v období posledního roku Československa, v rámci ústavních změn po listopadu 1989, přičemž následně nachází své místo i v Ústavě České republiky. Představuje institucionální zajištění ochrany ústavnosti a tím i potažmo potenciálně svébytnosti státu. Je jedním z předpokladů ústavního státu, jakožto nutnost „*existence orgánu (nebo orgánů) s pravomocí posuzovat soulad normativních i individuálních aktů s ústavou.*“<sup>54</sup>

Již od prvopočátku jeho existence zaujímá Ústavní soud České republiky významné postavení při výkladu právních norem v rámci ochrany ústavnosti. Svými nálezy se patřičně vymezuje k veškeré vybrané relevantní problematice. – Atributům České republiky, materiálnímu ohnisku ústavy, problematice koexistence vnitrostátního a mezinárodního práva, vztahům k nadstátním formám integrace

<sup>50</sup> KLÍMA, K., a kol., *Komentář k Ústavě a Listině*, 2. vyd., Plzeň: Aleš Čeněk, 2009 s. 122.

<sup>51</sup> KLÍMA, K., a kol., *Praktikum českého ústavního práva*, 3. vyd., Plzeň: Aleš Čeněk, 2009 s. 61.

<sup>52</sup> Viz. Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 36/01, ze dne 25. 6. 2002.

<sup>53</sup> Viz. čl. 39 odst. 4 Ústavy v původním znění.

<sup>54</sup> WINTR, J. *Principy českého ústavního práva s dodatkem principů práva evropského a mezinárodního*, Praha: Eurolex Bohemia, 2006 s. 96.

a k postavení sebe sama.<sup>55</sup> Nejednou však vyvolávají rozhodnutí Ústavního soudu rozporuplné reakce různých zástupců právní vědy. V souvislosti s fenoménem suverenity lze zmínit problematiku suverenity lidu a suverenity zákona, kdy Ústavní soud zastává názor, že české právo není založeno na suverenitě zákona, čemuž odpovídá názor *V. Klokočky*, opozičně se k problematice staví *V. Pavlíček* či *F. Šámalík*.<sup>56</sup> V souhrnu lze nepochybně přisvědčit zřízení Ústavního soudu velký význam, a to především konkrétně s ohledem na plnou jurisdikci při přezkumu ústavnosti právních předpisů, včetně dalších kompetencí zaručující ochranu základních práv a svobod, plnění závazků v oblasti mezinárodního práva, dbání na realizaci volné soutěže politických sil, či řešení sporů v oblasti kompetencí.<sup>57</sup> O příslušné problematice rozhodování Ústavního soudu bude pojednáno dále, zejména v souvislosti s vymezením vztahů České republiky a Evropské unie.

### 3.3 Problematika suverenity ČR v mezinárodně-právním kontextu

V předchozím textu byl naznačen stav právního řádu České republiky, ze kterého vyplývá relativně vysoká míra uzavřenosti vůči mezinárodně právním aktům či přenosu kompetencí na případné nadnárodní subjekty. Zatímco Listina základních práv a svobod ve svém uvozovacím zákoně obsahovala už v roce 1991 vyrovnání se s inkorporací mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, Ústava ČR v roce 1992 pouze téměř totožné řešení převzala, ale jinak se mezinárodnímu právu ani vstupu do Evropské unie nevěnovala.<sup>58</sup> „*Vztah ústavního pořádku ČR k mezinárodnímu právu je především určen právním vymezením obsahu principu suverenity České republiky v normách ústavního pořádku.*“<sup>59</sup> Tento stav se v průběhu prvotních let existence České republiky stává neudržitelný, a to přímo úměrně s probíhajícími procesy, jež mají hlavní cíl – přistoupení k Evropské unii.

<sup>55</sup> Blíže např. nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 19/93, Pl. ÚS 36/01, Pl. ÚS 5/01, III. ÚS 31/97, I. ÚS 752/02, Pl. ÚS 56/05, Pl. ÚS 66/04, Pl. ÚS 50/04, Pl. ÚS 18/09, Pl. ÚS 29/09, aj.

<sup>56</sup> Srov. Nález Pl. ÚS 19/93, KLOKOČKA, V., *Ústavní systémy evropských států*, 2.vyd., Praha: Linde, 2006 s. 106 – 112, PAVLÍČEK, V., *O české státnosti, II. díl O právech svobodách a demokracii*, Praha: Karolinum, 2002 s. 148 -150, ŠÁMALÍK, F., *Suverenita lidu v ideji a každodennosti ústavního režimu*, *Právník 6/1997*, s. 507 – 528.

<sup>57</sup> Převzato z FILIP, J., *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy* In KYSELA, J. (ed.) *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy: sborník příspěvků*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003 s. 38 – 39.

<sup>58</sup> Srov. MALENOVSKÝ, J., *Mezinárodní právo veřejné*, 5. vyd, Brno: Doplněk, s. 464

<sup>59</sup> PAVLÍČEK, V., a kol., *Ústavní právo a státověda, II. díl Ústavní právo České republiky, 1. úplné vyd.* Praha: Leges, 2011 s. 339.



### 3.3.1 Uzavřenost právního řádu a související problematika mezinárodního práva

Hlavním problémem jest skutečnost, že Ústava ve svém původním znění se otevřeně vymezuje jen vůči specifickému typu mezinárodních smluv (smluv o základních lidských právech a svobodách), explicitní vymezení vztahu k mezinárodním aktům obecně je opomenuto, stejně tak případná možnost přenosu kompetencí na nadnárodní subjekty. „*Inkorporace smluv o lidských právech vnesla do dosavadního ústavního dualismu založeného na praxi adaptace obsahu mezinárodních smluv do zákonů a jiných forem vnitrostátního práva prvek monismu. Působení směsi dualismu a monismu nemohlo kvalitativně celku prospět.*“<sup>60</sup> Toto dualisticko-monistické pojetí bylo třeba opustit a zaujmout pojetí monistické, kde právo mezinárodní bude mít svůj primát, včetně komplexní formy implementace mezinárodního práva cestou (obecně) generální inkorporace. Explicitní a důsledné řešení přenosu kompetencí na nadnárodní subjekty bylo žádoucí zakotvit ve stejné nutné míře.

Určité problémy též činila nejistota, které smlouvy o lidských právech a základních svobodách vlastně spadají pod onen „privilegovaný“ status smluv obsažený v původním znění čl. 10 Ústavy. Vymezení pojmu „lidská práva“ skýtá otázku, jaká práva sem v tomto kontextu zařadit, resp. zda tento pojem vzít v potaz v užším nebo širším smyslu. „*V užším smyslu jej používá např. evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, jakož i Listina základních práv a svobod v hlavě druhé. V tomto pojetí mezi lidská práva patří toliko práva osobní a politické povahy, tj. liberální práva tzv. první generace. Širší pojetí vychází z Všeobecné deklarace lidských práv, která vedle této skupiny práv sem zahrnuje i práva hospodářská, sociální a kulturní, která rovněž považuje za základní práva. Právní teorie i praxe (zvláště v judikatuře Ústavního soudu) se přiklonila k širšímu pojetí, které odpovídá recentnímu evropskému standardu.*“<sup>61</sup>

Naznačená ústavní situace byla výsledkem dobových reálií přijetí Ústavy, kdy stejně jako v jiných ústavách postkomunistických zemí byl kladen

<sup>60</sup> MALENOVSKÝ, J., *Euronovela Ústavy: „Ústavní inženýrství“ ústavodárce nebo Ústavního soudu či obou* In KYSELA, J. (ed.) *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy: sborník příspěvků*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003 s. 178.

<sup>61</sup> GERLOCH, A., *Mezinárodní smlouvy o lidských právech jako pramen českého práva, Acta Universitatis Carolinae 1/1997*, s. 43.

velký důraz na zachování „plné“ státní suverenity, typicky právě bez monistických režimů vztahů právních řádů či právě možnosti přenosu kompetencí (suverenity) státu na vyšší integrační uskupení. Změny na mezinárodně-právním poli a vůle podílet se na evropské integraci však vyústila v nutnost širokospektrálních ústavních změn.<sup>62</sup>

### 3.3.2 Koncepce ústavních změn ve vztahu k mezinárodnímu právu

V souvislosti s pozitivní krystalizací politické a společenské situace se začíná na přelomu tisíciletí realizovat vize ústavní revize, která by byla řešením problematiky zmíněné uzavřenosti a rigidity právního řádu České republiky. Objevují se ambiciózní návrhy nových článků Ústavy, které v zásadních ohledech korespondují s následnou, skutečně přijatou ústavní úpravou. Rozsáhlý komentář k navrhovaným změnám podává *J. Malenovský*.<sup>63</sup> V zásadě se jednalo o návrh několika článků, resp. odstavců, které obsahovaly ustanovení, že Česká republika dodržuje všeobecně uznávaná pravidla mezinárodního práva, i své ostatní mezinárodní závazky. Dále se objevuje návrh obecné inkorporační klausule, která se již týká mezinárodních smluv bez ohledu na předmět jejich úpravy a jejich aplikační přednosti před zákonem, s výjimkou smluv, které není možné provést bez zákona. Nechyběla změna procesu přijetí mezinárodních smluv - procedurou jako běžné zákony. Velmi významným se konečně stává návrh, který stanoví, že mezinárodní smlouvou lze přenést kompetence na mezinárodní organizace, zde však se objevuje kvalifikovaná forma přijetí těchto smluv parlamentem stejnou procedurou jako zákony ústavní.<sup>64</sup>

Tento prvotní návrh však neprošel ani poslaneckou sněmovnou, avšak jasně předurčil vizi, jakým směrem se bude příští úprava ubírat. Následný návrh článků byl v zásadě velmi principiálně podobný a stal se, byť v dosti redukované formě,

---

<sup>62</sup> Srov. KLÍMA, K., a kol., *Komentář k Ústavě a Listině*, 2. vyd., Plzeň: Aleš Čeněk, 2009 s. 142, 143.

<sup>63</sup> Blíže k tomu MALENOVSKÝ, J., *Komentovaný návrh článků Ústavy České republiky upravujících její vztah k mezinárodnímu právu*, *Právník 5/1999*, s. 385 – 403.

<sup>64</sup> Přesné znění návrhu viz Sněmovní tisk 208, r. 1999, dostupný na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=208&CT1=0>.

nakonec zásadní ústavní změnou, jež byla od počátku vztahů sledována.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Přesné znění návrhu viz Sněmovní tisk 884, r. 2001, dostupný na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=884&CT1=0>, srov. s ústavním zákonem č. 395/2001 Sb.

## **4 Dopady členství v EU na suverenitu ČR**

Nejrozsáhlejší změny v rámci suverenity státu nacházíme v případech různých typů státních uskupení. Spolky států či spolkové státy od pradávna řeší otázky rozložení kompetencí mezi jádro tohoto uskupení a jednotlivé jeho členy. Jedním takovým uskupením jsou i Evropská společenství, resp. Evropská unie. Česká republika se střetává s problematikou vymezování své svébytnosti vůči této nadstátní formě integrace od momentů, kdy začíná podnikat kroky žádoucí k přistoupení. Procesem přistoupení však tato problematika zdaleka nekončí. Právo ovládající vzájemné vztahy žije svým vlastním životem a bývá a je často velmi vzdálené „neživým“ normám obsaženým v legislativních textech tyto vztahy (snaživě striktně) normující. Na tento stav reaguje právní praxe a doktrína zejména v soudní koordinaci těchto vztahů na úrovni ústavního či evropského soudnictví. Bývá tak často jedním z nepřímých generátorů dalších legislativních změn, které pak často tvoří začarovaný kruh neustálého vymezování právních vztahů.

Při nahlédnutí do posledních cca 15 let existence České republiky jsme svědky mnoha změn v ústavních procesech ovlivňujících suverenitu našeho státu. Právě vymezení těchto procesů bude věnována následující kapitola, v níž bude pojednáno o zřejmě nejvýznamnější novele Ústavy vůbec, která má zásadní mezinárodní rozměr a která dovolila účast v mezinárodní evropské integraci. Bude provedeno vymezení stavu přenesených kompetencí a otázek (míry) transferu suverenity na Evropskou unii. Včleněno bude pojednání o posuzování vzájemných vztahů Ústavním soudem a nebude chybět pojednání o nejvýznamnějších nastalých i nenastalých změnách v systému Evropské unie a tím potažmo i v systému svébytného postavení našeho státu.

### **4.1 Tzv. Euronovela Ústavy jako nástroj otevření se mezinárodnímu právu**

Z již dříve uvedené problematiky ústavního postavení České republiky v kontextu k mezinárodnímu právu vyplývá, že bylo prvotně zapotřebí zásadní ústavní novely, jež by vymezovala komplexněji a otevřeněji vztahy k mezinárodnímu právu a též k možnosti přenosu kompetencí na nadnárodní subjekty.

Tak se nakonec, po neúspěšných návrzích textů nových článků a odstavců

také stalo přijetím ústavního zákona č. 395/2001 Sb., s účinností od 1. 6. 2002. Ten jednoznačně „*napravuje většinu nedostatků „mezinárodního rozměru“ původního znění Ústavy a zaplňuje jeho závažné mezery.*“<sup>66</sup>

#### **4.1.1 Dodržování závazků mezinárodního práva**

Inhed v počátku textu Ústavy nacházíme nové ustanovení, které explicitně zdůrazňuje, že Česká republika dodržuje závazky, které vyplývají pro ni z mezinárodního práva.<sup>67</sup> „*Ustanovení čl. 1 odst. 2 je ve vztahu k mezinárodnímu společenství ustanovením pouze deklarativním (závazky České republiky vyplývají již z mezinárodního práva), jímž se mezinárodní veřejnosti prezentuje vůle České republiky. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu podtrhuje, že „toto nové ustanovení nemá znamenat plný vnitrostátní účinek všech mezinárodních závazků“ (jako ustanovení čl. 10), nýbrž že jde o pokyn adresovaný státním orgánům, zejména Parlamentu; jejich chování, které by nerespektovalo uvedené závazky, by totiž mohlo přivodit mezinárodní odpovědnost České republiky*“<sup>68</sup> Je tedy zprvu ihned zřejmé, že Česká republika se staví k závazkům z mezinárodního práva otevřeněji. Vhodné je poukázat na obsah pojmu závazků. „*Podle důvodové zprávy k vládnímu návrhu obrat „závazky vyplývající z mezinárodního práva“ zahrnuje „všechna smluvní ujednání České republiky se subjekty mezinárodního práva, která ji zavazují, tedy nejenom smlouvy schválené Parlamentem, ale i smlouvy vládní či resortní“, jejichž sjednávání prezident republiky přenesl na vládu, popř. její jednotlivé členy (rozhodnutí prezidenta republiky vyhlášené pod č. 144/1993 Sb.), také však „jednostranné právní akty České republiky, akty některých mezinárodních institucí (např. rozsudky mezinárodního soudu či rezoluce Rady bezpečnosti OSN) a jiné, nikoli však politické závazky, které nemají právně závaznou povahu“. V úvahu tedy přicházejí i závazky z obecného (obyčejového) mezinárodního práva.*“<sup>69</sup> Důležité je tedy komplexní pojetí mezinárodních závazků, nikoli jen některých jejich smluvních typů, o kterých se zmiňuje specifická novelizovaná úprava dalších článků.

---

<sup>66</sup> MALENOVSKÝ, J., *Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002, Právník 9/2002, s. 917.*

<sup>67</sup> Viz. čl. 1 odst. 2 Ústavy.

<sup>68</sup> SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J., *Ústava České republiky, Komentář, 1.vyd., Praha: C.H. Beck, 2007 s. 13.*

<sup>69</sup> tamtéž s. 13.

V souvislosti s těmito závazky a jejich komplexností je třeba upozornit, že „*mezinárodní závazky tak mohou do určité míry ovlivnit míru státní suverenity.*“<sup>70</sup>

#### 4.1.2 Generální (obecná) inkorporační klausule a související otázky

Nejvýznamnější změnou však je očekávané novelizované znění článku 10 Ústavy. Prvotně v případě změny v článku 10, dochází k rozšíření generální inkorporační klausule na mezinárodní smlouvy bez ohledu na předmět jejich úpravy. Přímým důsledkem této změny je přechod od (převážně) dualistického pojetí vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva k pojetí monistickému, které zastává v tomto případě primát mezinárodního práva. Nově tedy vyhlášené mezinárodní smlouvy, s jejichž ratifikací souhlasil Parlament, a je jimi Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu. V případě, že stanoví mezinárodní smlouva něco jiného, než zákon, použije se mezinárodní smlouva.<sup>71</sup> Současně nám však vyvstává několik otázek. O jaký typ smluv se ve skutečnosti jedná? A jaké postavení mají tyto smlouvy v právním řádu?

Při náhledu do čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy zjistíme, že prezident České republiky má jednou ze svých kontrasignovaných pravomocí pravomoc sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy, popř. má oprávnění přenést sjednávání takových smluv na vládu či s jejím souhlasem na její jednotlivé členy. (Tak učinil prezident Havel rozhodnutím č. 144/1999 Sb., a to způsobem, že na vládu či rezorty přenesl pravomoc sjednávání smluv, které nevyžadují souhlas Parlamentu). Z toho lze dovodit, že smlouvy lze rozdělit na tzv. prezidentské, které sjednává a ratifikuje prezident – a s jejichž ratifikací vyjadřuje Parlament souhlas (což je podmínka v generální inkorporační klausuli čl. 10 Ústavy) a na smlouvy tzv. vládní či rezortní, které „*tyto podmínky a priori vylučují.*“<sup>72</sup> Generální inkorporační klausule se tak vztahuje pouze na tzv. prezidentské smlouvy a pouze takové nabývají v případě rozporu aplikační přednosti před zákonem. Zbylé typy smluv jsou implementovány pomocí parciální inkorporace, resp. inkorporace provedené zákonem. Ty „*nemají*

<sup>70</sup> KLÍMA, K., a kol., *Komentář k Ústavě a Listině*, 2. vyd., Plzeň: Aleš Čeněk, 2009 s. 48

<sup>71</sup> Viz. čl. 10 Ústavy.

<sup>72</sup> Převzato a citováno z KLÍMA, K., a kol., *Komentář k Ústavě a Listině*, 2. vyd., Plzeň: Aleš Čeněk, 2009 s. 123 – 127.

*aplikační přednost před zákonem a jejich aplikace je možná toliko na základě zákonného odkazu.*<sup>73</sup>

Dalším předpokladem souvisejícím s aplikační předností příslušných mezinárodních smluv je otázka jejich (ne)samovykonatelnosti, resp. rozdělení jejich ustanovení na self-executing a non self-executing. *„Smluvní ustanovení nejsou k přímému použití způsobilá, pokud jimi strany zamýšlely dát toliko pokyn národnímu zákonodárci k jejich vnitrostátnímu provedení. Schopna nejsou přímého použití ta smluvní ustanovení, jež se neobracejí na subjekty vnitrostátního práva, případně těmto subjektům stanoví práva a povinnosti toliko podmíněně, neurčitě či nejasně.*<sup>74</sup> *„Nutno zdůraznit, že smlouvu nelze jako nesamovykonatelnou označit en bloc. Samovykonatelnost totiž není vlastnost smlouvy jako celku, ale spíše jednotlivého smluvního ustanovení. Stejně tak je možné, že v rámci převážně nesamovykonatelné smlouvy lze nalézt samovykonatelná ustanovení.*<sup>75</sup>

Přesto však mají nesamovykonatelná ustanovení interpretační hodnotu, k jejich faktickému provedení však bude třeba zákona. Generální inkorporace článkem 10 Ústavy zahrnuje smlouvy resp. ustanovení samovykonatelná i nesamovykonatelná, avšak samotná otázka aplikační přednosti se vztahuje pouze na ustanovení samovykonatelná.<sup>76</sup>

Při podrobnějším náhledu na novelizovanou problematiku nám také vzniká otázka objasnění obratu, že mezinárodní smlouvy se „použijí“ v případě rozporu před „zákonem“. Již v předchozím textu bylo upřesněno, že se jedná o přednost aplikační. Předchozí úprava přímo hovořila o „přednosti“ před zákonem v případě mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách. Stejně tak hovořily některé návrhy textu novelizace. *„Vypuštění formulace „mají přednost před zákonem“ bylo odůvodněné, protože „přednost před zákonem“ měly mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách podle původního znění čl. 10 s tím důsledkem, že rozpor právního předpisu s takovou mezinárodní smlouvou byl důvodem pro zrušení právního předpisu Ústavním soudem.*<sup>77</sup> V této souvislosti je třeba již předem odkázat na změny v čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy, kde bylo

<sup>73</sup> Převzato a citováno tamtéž s. 124.

<sup>74</sup> MALENOVSKÝ, J., *Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002*, *Právník* 9/2002, s. 925.

<sup>75</sup> KÜHN, Z., In GERLOCH a kol., *Teorie a praxe tvorby práva*, Praha: ASPI, 2008, s. 262, 263

<sup>76</sup> Blíže viz tamtéž s. 264.

<sup>77</sup> SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J., *Ústava České republiky, Komentář*, 1.vyd., Praha: C.H. Beck, 2007 s. 82.

změněno ustanovení, které se týká derogační pravomoci Ústavního soudu. Před novelizací byl důvodem pro možnost použití derogační pravomoci Ústavního soudu rozpor zákonů či jiných právních předpisů mimo jiné s mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách. Nová úprava hovoří však již o rozporu s ústavním pořádkem, resp. rozporu se zákonem, o mezinárodních smlouvách se v rámci derogační pravomoci nezmiňuje.

*„Při reformulaci čl. 10 bylo jednoznačně stanoveno, jak postupovat, stanovili mezinárodní smlouva něco jiného než zákon. čl. 10 byl přitom pozměněn v obavě, aby zde používaná formulace „přednost mezinárodních smluv před zákonem“, jímž se mínila aplikační přednost (aplikační hierarchie), nebyla zaměňována s derogační kompetencí Ústavního soudu, jež mu měla být zachována pro případ rozporu zákona a jiného právního předpisu s ustanovením o lidských právech v mezinárodní smlouvě s předností před zákonem (hierarchie vztahová, derogatorní síla). Tento typ derogační kompetence byl Ústavnímu soudu zrušen a nahrazen byl aplikační předností mezinárodních smluv založenou čl. 10.“<sup>78</sup> Zbývá však ještě otázka zařazení mezinárodních smluv z hlediska jejich právní síly, z čehož se nám rýsuje další související otázka, a to zda aplikační přednost mezinárodních smluv je použitelná před běžnými zákony, nebo snad i zákony ústavními? Autoři citovaného rozsáhlého pojednání v této souvislosti uvádí: „ve srovnání s některými úpravami kde se vztah inkorporované mezinárodní smlouvy a národního práva řídí pravidlem *lex posteriori derogat priori*, což je případ USA a SRN, pokud jde o federální právo, nebo Itálie, je jasné, že čl. 10 sleduje progresivnější řešení nizozemské, které stanoví obecnou přednost mezinárodních smluv před domácím právem, na rozdíl od Nizozemska si ovšem ústavní pořádek podržel vyšší právní sílu.“<sup>79</sup>*

Problematika specifických mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách však nezůstala bez povšimnutí. Poté co v novelizovaném textu, navzdory různým typům prvotních legislativních návrhů, nebyla otázka jejich postavení explicitně vyřešena, zaujímá k této problematice postavení Ústavní soud v jednom z jeho (v odborné veřejnosti kontroverzně přijímaných) nálezů, který má dalekosáhlé důsledky. Problematiku spojuje s materiálním jádrem ústavy. „Z ústavní maximy podle čl. 9 odst. 2 Ústavy neplynou konsekvence toliko pro ústavodárce,

---

<sup>78</sup> KYSELA, J., KÜHN, Z., *Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR*, *Právní rozhledy* 7/2002, s. 303.

<sup>79</sup> Tamtéž s. 309.



nýbrž i pro Ústavní soud. V nepřipustnosti změny podstatných náležitostí demokratického právního státu je obsažen i pokyn Ústavnímu soudu, dle kterého žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod. Z uvedeného východiska nutno posuzovat změny, jež přinesla novela Ústavy, provedená ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., a to v ustanoveních čl. 1 odst. 2, čl. 10, čl. 39 odst. 4, čl. 49, čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) a čl. 95 Ústavy. Ústavní zakotvení všeobecné inkorporační normy, a tím překonání dualistické koncepce vztahu práva mezinárodního a práva vnitrostátního, nelze interpretovat ve smyslu odstranění referenčního hlediska ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách pro posuzování vnitrostátního práva Ústavním soudem, a to s derogačními důsledky. Proto rozsah pojmu ústavního pořádku nelze vyložit toliko s ohledem na ustanovení čl. 112 odst. 1 Ústavy, nýbrž i vzhledem k ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy, a do jeho rámce zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách.<sup>80</sup>

Ústavní soud tak vlastně „rozšiřuje“ legislativní taxativní výčet norem ústavního pořádku a zachovává pro tento typ mezinárodních smluv a rozpor s nimi svou derogační pravomoc. Proti tomuto nálezu se v odborných kruzích zvedla poměrně značná vlna kritiky. J. Kysela a Z. Kühn považují to, jaký postoj Ústavní soud ve věci zastal, za obiter dictum, které není možné z Ústavy jakýmkoli způsobem vyvozovat a které je nešťastné i zbytečné.<sup>81</sup> J. Filip též zastává kritický postoj, přičemž označuje daný postoj za „hození rukavice ústavodárci“.<sup>82</sup> J. Malenovský hovoří o tom v souhrnu jako o egocentrickém chování Ústavního soudu, jenž Ústavu „přepisuje“ po ústavodárci a zaujímá tím roli „ústavního inženýra“.<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 36/01, ze dne 25. 6. 2002.

<sup>81</sup> Blíže viz KÜHN, Z., KYSELA, J., *Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je?*, *Časopis pro právní vědu a praxi* 3/2002, s. 212.

<sup>82</sup> Blíže viz FILIP, J., *Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem*, *Právní zpravodaj* 11/2002, s. 13.

<sup>83</sup> Blíže viz MALENOVSKÝ, J., *Euronovela Ústavy: „Ústavní inženýrství“ ústavodárce nebo Ústavního soudu či obou* In KYSELA, J. (ed.) *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy: sborník příspěvků*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003 s. 181.

#### 4.1.3 Zakotvení možnosti přenosu pravomocí tzv. integrační klausule

Dalším z nejvýznamnějších ustanovení tzv. euronovely Ústavy je ustanovení o možnosti přenosu pravomocí orgánů České republiky mezinárodní smlouvou na mezinárodní organizaci nebo instituci.<sup>84</sup> Jasně patrná je tak otázka míry ovlivnění státní suverenity, stejně jako další vyvstálé upřesňující otázky.

Důvodová zpráva k tzv. euronovele Ústavy přistupuje k otázce přenosu pravomocí a otázkám míry ovlivnění suverenity státu bez jakékoli skepse, ba naopak, přičemž uvádí, že „svrchovaný stát při svém vstupu předává mezinárodní instituci část svých svrchovaných pravomocí v oblasti tvorby práva, vynucování práva, centrálního bankovníctví atd. Nevzdává se tím svrchovanosti samotné, která je pojmovým znakem samostatného státu. Naopak svou svrchovanost zhodnocuje tím, že ji v některých oblastech vykonává společně s jinými státy prostřednictvím zvláštního mezinárodního subjektu. Vstup do Evropské unie proto nebude mít za následek ztrátu svrchovanosti českého státu, ale jen odlišný výkon svrchovaných pravomocí.“<sup>85</sup> Jak vidno, potenciální přenos pravomocí považuje dokonce za zhodnocení svrchovanosti.

Avšak k této otázce bývá zaujímán kontroverzní pohled. Důsledně opačně se k této otázce staví názor J. Blahože, který podává v této věci výklad i ve srovnání s jinými státy, které též zakotvují možnosti přenosu pravomocí. Hovoří o textu např. Základního zákona Spolkové republiky Německo, kdy spolek může za účelem uskutečnění sjednocené Evropy účastí na rozvoji Evropské unie přenášet svá svrchovaná (výsostná) práva zákonem se souhlasem Spolkové rady. Italská ústava se k téže problematice vyjadřuje tak, že výslovně souhlasí s omezením svrchovanosti. Odlišnost poukazuje při pohledu na ústavu Francie, kde se hovoří o přenosu potřebných kompetencí při zachování podmínky vzájemnosti (výkonu kompetencí společně). Poukazuje na formální odlišnosti, avšak shrnuje a polemizuje nad otázkou materiální, resp. skutečné odlišnosti. „Je z hlediska ústavního přenos kompetencí nejvyšších ústavních orgánů něčím odlišným od přenosu (transferu) části suverenity? Zcela samozřejmě nikoliv. Tento názor je jednoznačně vyjádřen i v rozsudku Evropského soudního dvora<sup>86</sup>, v němž se jednoznačně uvádí, že „... přenos práv a povinností, odpovídajících ustanovení smlouvy, učiněný, realizovaný státy z jejich

<sup>84</sup> Viz. čl. 10a Ústavy.

<sup>85</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 395/2001 Sb., text dostupný na <http://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?type=html&documentId=oz5f6mrggayv6mzzgvpi6rnga&conversationId=954604>.

<sup>86</sup> Rozsudek č. 6/64 Costa v. Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (1964) SbSD 585.

*právních rádu do práva Společenství, vytváří tímto definitivní omezení jejich suverénních práv (podtrženo J. B.).“<sup>87</sup>*

*J. Mrázek též nedává formálnímu pojetí značný význam a problematiku shrnuje v celku podobným způsobem. „Ať již se hovoří o postoupení „pravomoci“ nebo o „přenesení“ části suverenity, jde zcela jistě o podstatné, avšak dobrovolné omezení výkonu práv vyplývajících ze suverenity (územní a personální výsosti, případně jurisdikce státu).“<sup>88</sup>*

Nepochybně lze tedy zatím uzavřít, že dochází k významným změnám v oblasti svébytnosti České republiky, ať již je míra důsledků kategorizována formálně jakkoli. Obšírnější zhodnocení bude podáno dále, po seznámení s kontextem celkového vývoje.

Dosavad však zbývá vymežit, jak je to s postavením těchto smluv v právním rádu, stejně tak jako s problematikou jejich přijímání. Při nahlédnutí do čl. 39 odst. 4 ve znění euronovely zjistíme, že proces přijímání mezinárodních smluv dle čl. 10a je shodný s procesem přijímání ústavních zákonů, resp. vyžaduje se tzv. kvalifikovaná parlamentní většina v rámci souhlasu s přijetím těchto smluv. Dříve byla vyžadována u mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách. Stejně tak těmto smlouvám můžeme přisoudit vyšší právní sílu, resp. sílu shodnou s ústavními zákony, nikoli však ještě vyšší než mají ústavní zákony, resp. ústavní pořádek. Případný rozpor je taktéž řešen aplikační předností. Upřesňující výklad podává např. *Jan Kysela. „Smlouvy podle čl. 10 mají na základě Ústavy aplikační přednost před zákonem tehdy, stanoví-li něco jiného než zákon. Smlouvy podle čl. 10a jsou na základě Ústavy smlouvami delegačními. Odhlédnu-li od bezpočtu důležitých otázek týkajících se především garancí materiálního právního státu, dá se zjednodušeně říci, že tyto smlouvy mají aplikační přednost před ústavním pořádkem, který se zásadně neuplatňuje v rozsahu jimi vymezeném, resp. delegovaném. Nemají tedy přednost před zákonem, protože v oblastech jimi upravovaných zákony nepůsobí. Ústava jim nemůže přiznat vyšší stupeň právní síly, než má sama, protože by přestala být ohniskem právního rádu a jí konstituovaný stát by přestal být suverénním.“<sup>89</sup>*

Zbývá ještě uvést, že v rámci kvalifikovaného procesu přijímání těchto mezinárodních smluv předpokládá Ústava případně ještě výše kvalifikovaný způsob

<sup>87</sup> Převzato a citováno z BLAHOŽ, J., BALAŠ, V., KLÍMA, K., *Srovnávací ústavní právo*, 3. vyd, Praha: ASPI, 2007 s. 49 – 51.

<sup>88</sup> MRÁZEK, J., *Suverenita státu a mezinárodní právo*, *Právník* 7/2007, s. 755.

<sup>89</sup> KYSELA, J., *K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR*, *Právní rádce* 11/2002, s. 531.

přijetí, a to souhlas s ratifikací těchto smluv vyjádřený nikoli Parlamentem, avšak souhlasem učiněným v referendu, stanoví-li tak ústavní zákon.<sup>90</sup> Při mimořádně zřejmých nárocích na legitimitu přijetí přístupové smlouvy k Evropské unii bylo toto řešení zvoleno. Důvodová zpráva k ústavnímu zákonu o referendu o přistoupení ČR k EU ve směru k přístupovým aktům zdůrazňuje, že „význam těchto aktů je vzhledem k jejich problematické reversibilitě, bezprostřednímu významu pro život občanů a dopadům na pojetí státní suverenity, limitované nadále komunitární a unijní sférou, takový, že přesahuje běžný mandát parlamentů. Z těchto důvodů, tj. kvůli potřebě vyšší legitimacy, volily členské státy, resp. státy kandidátské, začasné rozhodnutí formou referenda buď již při vstupu do tří původních evropských společenství (uhlí a oceli, hospodářské, pro atomovou energii), nebo při jejich kvalitativní proměně Maastrichtskou či Amsterodamskou smlouvou.“<sup>91</sup>

Objevuje se však i názor, že „integrační“ klausule není nutná v tomto ohledu a že případný přenos pravomocí je možný již na základě čl. 10 – tedy na základě obecné generální inkorporace, při splnění ústavou stanovených podmínek pro tuto inkorporaci. Rozdíl dle tohoto pojetí je jen ve specifickém obsahu inkorporované mezinárodní smlouvy. Zastáncem tohoto názoru je např. J. Malenovský, který tvrdí, že „ústavním „mostem“ k účinkům komunitárního práva není integrační ustanovení (čl. 10a Ústavy ČR), nýbrž inkorporační čl. 10 Ústavy ČR.“<sup>92</sup> V integrační klausuli spatřuje význam jiný, kdy hovoří, že „integrační klausule typu čl. 10a Ústavy ČR se do ústav vkládají jako nezbytný protipól k jinému ústavnímu článku, jímž se deklaruje (plná) svrchovanost státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR) a jenž sám o sobě uzavření smlouvy o převodu části suverenity brání. Integrační ustanovení je tak ve skutečnosti průzračným projevem prastarého reflexu suveréna, jenž spatřuje důvod závaznosti norem mezinárodního práva, jež omezují jeho suverenitu v jednostranném aktu svého sebeomezení (autolimitace). Jinými slovy, je aktualizovaným výrazem klasického chápání poměru mezinárodního a vnitrostátního práva prizmatem primátu vnitrostátního práva.“<sup>93</sup>

---

<sup>90</sup> Viz čl. 10a odst. 2 Ústavy.

<sup>91</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 515/2002 Sb., text dostupný na <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?type=html&documentId=oz5f6mrggazf6njrgvpwi6rnga&conversationId=978619>.

<sup>92</sup> MALENOVSKÝ, J., Vítězství „dogmatiků“ nad „pragmatiky“ se odkládá, *Právní rozhledy* 11/2005, s. 409.

<sup>93</sup> tamtéž s. 409.

Zmiňované rozdílné pojetí, jehož zastánci jsou např. *J. Kysela* a *Z. Kühn*, staví proti tomu argumenty týkající se různých ústavních rozdílností aktů, dle oněch v jejich pojetí rozdílných režimů čl. 10 a čl. 10a Ústavy. Hovoří zejména o tzv. předběžné kontrole ústavnosti mezinárodních smluv dle čl. 10a a čl. 49, (nikoli o čl. 10), kvalifikované možnosti schválení ratifikace v referendu pro smlouvy dle čl. 10a, rozdíl v aplikační přednosti před zákonem, resp. ústavním pořádkem, a uvádí i argumenty další.<sup>94</sup> Osobně vzhledem k argumentaci obou protichůdných názorů zastávám názor první, resp. nikoli názor *J. Malenovského*. Při nahlédnutí na názory jiných zástupců právní vědy lze zjistit, že se jedná o názor převažující. Lze jej též nalézt např. u *R. Krále*<sup>95</sup>, *R. Zbírala* a *M. Tomoszka*<sup>96</sup>, jako u mnohých dalších.

#### **4.1.4 Předběžná kontrola ústavnosti mezinárodních smluv Ústavním soudem**

Role Ústavního soudu nabývá po euronovele Ústavy na významu. Vzhledem k nové otevřenosti vůči mezinárodnímu právu se objevuje nová „pojistka“ ve výčtu jeho pravomocí směřující k ochraně ústavnosti (a státní svébytnosti vzhledem k obsahu specifických typů mezinárodních smluv, ke kterým se tato pravomoc váže). Ústavní soud může nově přezkoumávat soulad mezinárodních smluv podle čl. 10a a čl. 49, a to před jejich ratifikací, do vyslovení rozhodnutí nelze smlouvu ratifikovat a stejně tak, pokud je vysloven nesoulad s ústavním pořádkem, je to zábrana ratifikaci této smlouvy až do doby odstranění nesouladu.<sup>97</sup>

Při bližším pohledu na problematiku zjistíme, že návrh může podat komora parlamentu, skupina 41 poslanců nebo 17 senátorů (při splnění blíže stanovených podmínek) a že účastníkem řízení je také vždy Parlament, prezident republiky a vláda.<sup>98</sup> Jedná se tedy o řízení návrhové a fakultativní. Přezkum se týká jen specifického typu prezidentských smluv – a to smluv „integračních“ dle čl. 10a a smluv, u kterých je třeba k ratifikaci souhlasu obou komor parlamentu dle čl. 49 Ústavy.<sup>99</sup> Této pravomoci bylo nakonec využito v rámci přezkumu souladu Lisabonské smlouvy, jakožto stěžejních změn v koncepci Evropské unie, které byly

<sup>94</sup> Srov. KÜHN, Z., KYSELA, J., *Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu?*, *Právní rozhledy* 1/2004, s. 24.

<sup>95</sup> Blíže viz např. KRÁL, R., *Znovu k zakotvení vnitrostátních účinků komunitárního práva v Ústavě ČR*, *Právní rozhledy* 3/2004, s. 110 – 112.

<sup>96</sup> Blíže viz např. KLÍMA, K., a kol., *Komentář k Ústavě a Listině*, 2. vyd., Plzeň: Aleš Čeněk, 2009 s. 143

<sup>97</sup> Viz. čl. 87 odst. 2 a čl. 89 odst. 3 Ústavy.

<sup>98</sup> Viz. § 71a a 71c Zákona o Ústavním soudu.

<sup>99</sup> Blíže k tomu KLÍMA, K., a kol., *Komentář k Ústavě a Listině*, 2. vyd., Plzeň: Aleš Čeněk, 2009 s. 687.

svým významem teoreticky rozporuplným zásahem do suverénního postavení České republiky jako členského státu.

Nejvýznamnějším hlediskem pro posouzení ústavnosti jest principiálně nepochybně ona situace, „v níž se bude Ústavní soud zabývat otázkou, zdali přednost mezinárodních smluv dle čl. 10a Ústavy před ústavním pořádkem založená zásadou speciality dopadá i na materiální ohnisko Ústavy dle čl. 9 odst. 2 Ústavy.“<sup>100</sup> Resp. dle slov a názoru J. Malenovského se „případný přezkum ústavnosti samotného přenosu některých pravomocí orgánů ČR musí omezit pouze na „tvrdé jádro ústavnosti“, zvláště pak na ověření, zda jím nedojde ke změně podstatných náležitostí demokratického právního státu v ČR. Ústavní soud by neměl naopak posuzovat soulad přenosu s ústavním pořádkem in extenso.“<sup>101</sup>

#### 4.1.5 Vázanost soudců mezinárodní smlouvou

Novelizovaná úprava přináší vázanost soudců obecných soudů již nejen zákonem, ale též mezinárodní smlouvou (která je součástí právního řádu – čl. 10). Paralelně přináší oprávnění soudců posuzovat soulad jiného právního předpisu nejen se zákonem, ale též s takovou mezinárodní smlouvou.<sup>102</sup> Ona vázanost „se dostává do zvláštní procesní situace, kdy soudce zjistí rozpor mezi zákonem a mezinárodní smlouvou. V takovém případě je jeho povinností dle čl. 10 Ústavy tento rozpor vyslovit a řídit se pouze mezinárodní smlouvou.“<sup>103</sup>

V zásadě se jedná o zmiňovanou aplikační přednost, nikoli tedy o derogaci. Je třeba však pohlédnout na možnost předložení zákona Ústavnímu soudu soudem obecným v případě domnělého rozporu s ústavním pořádkem (nikoli ústavním zákonem resp. znění před novelou). Zde by pak mohl v rámci splnění podmínek ústavního zmocnění využít své derogační pravomoci Ústavní soud i pro rozpor s mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách – které svým nálezem Pl. ÚS 36/01 (viz výše) staví do výčtu norem ústavního pořádku.

Zbývá dodat, že obecný soud však nemůže takto k posouzení předkládat jiné právní předpisy, taxativní výčet § 64 odst. 2. zákona o Ústavním soudu se o (obecném) soudu jako navrhovateli zrušení jiného právního předpisu v rámci čl. 87

<sup>100</sup> HOLLÄNDER, P., *Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce*, *Právník* 4/2005, s. 332.

<sup>101</sup> MALENOVSKÝ, J., *Mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR*, *Právník* 9/2003, s. 852.

<sup>102</sup> Viz čl. 95 Ústavy.

<sup>103</sup> KLÍMA, K., a kol., *Komentář k Ústavě a Listině*, 2. vyd., Plzeň: Aleš Čeněk, 2009 s. 757.

odst. 1 písm. b nezmiňuje. To potvrzuje Ústavní soud, který vylučuje i otázku extenzivního výkladu.<sup>104</sup>

#### 4.1.6 Shrnutí novelizované úpravy

Předkládaný výčet změn obsahoval ty nejpatrnější a nejdůležitější změny, které mají význam spojitelný s otázkami svébytnosti České republiky. Nejedná se však o výčet vyčerpávající. Mimo obecného východiska dodržování závazků mezinárodního práva, včetně jejich primátu, zakotvení generální inkorporační klausule, aplikační přednosti, klausule integrační, posílení kontroly ústavnosti Ústavním soudem a úpravy vztahů obecných soudů vůči mezinárodním smlouvám, lze zmínit čl. 49 Ústavy, vymezující významné typy mezinárodních (prezidentských) smluv, kde je třeba souhlasu obou komor Parlamentu (prostou většinou). A dále např. čl. 10b týkající se významných otázek v souvislosti s integrací dle čl. 10a.

Původní ambice ústavodárce byly však často rozsáhlejší, než nakonec přijaté znění. Zmínit lze např. odlišné znění čl. 10b, které mělo zakotvovat též explicitní stanovení povinnosti konformního výkladu zákonů a jiných právních předpisů se závazky z mezinárodních „integračních“ smluv dle čl. 10a. Nebo rozšířený čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) o derogační pravomoc Ústavního soudu pro rozpor též s mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, resp. takovými ustanoveními v mezinárodní smlouvě.<sup>105</sup>

Lze však shrnout, že přijaté znění, přestože mohlo vyvolat zprvu polemiky o určitých nedostatcích, zejména právě s ohledem na nepřijatá ustanovení o výkladu, přednosti a použitelnosti práva vyplývajícího z integrace dle čl. 10a<sup>106</sup>, nakonec pokrylo vše v potřebné míře a role upřesňujícího výkladu přebírá Ústavní soud. Ten jakmile mohl, vypořádal se s postavením mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách (viz výše nálezy Pl. ÚS 36/01). A stejně tak bylo od počátku jasné, „že to bude právě Ústavní soud, který se bude muset vyrovnat s právními důsledky delegace pravomoci orgánů ČR na orgány EU tak, jak to ostatně učinila

<sup>104</sup> Blíže viz Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 28/95, ze dne 27. 11. 1996.

<sup>105</sup> Přesné znění návrhu viz Sněmovní tisk 884, r. 2001, dostupný na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=884&CT1=0>, srov. s ústavním zákonem č. 395/2001 Sb.

<sup>106</sup> Blíže KRÁL, R., *O úskalí euronovely*, *Právní rádce* 2/2002, s. 36.

většina ústavních či obdobných soudů členských států EU.<sup>107</sup> Právě o těch nejdůležitějších bude pojednáno v následujícím výkladu.

## 4.2 Vymezování vztahů ČR a EU judikaturou Ústavního soudu- část 1.

Při náhledu do rozhodovací činnosti Ústavního soudu zjistíme, že Ústavní soud se jako soudní orgán ochrany ústavnosti vymezuje k vztahům České republiky a integračního uskupení Evropských společenství resp. Evropské unie prakticky kdykoli, kdy je mu k tomu v rámci řešené problematiky dán prostor. Tvoří jistý protipól rozhodnutím Evropského soudního dvora, kdy vystupuje jako garant české ústavnosti a svébytnosti. V této první části bude nastíněn výběr z významných jeho rozhodnutí normujících vztahy již od doby „předvstupní“, až do doby předcházející přeměně Evropské unie v souvislosti s Lisabonskou smlouvou.

### 4.2.1 Nález „Škoda Auto“

Tento nález Ústavního soudu spadá ještě do doby před vstupem do Evropské unie, do roku 1997, kdy v rámci interpretace zákonné úpravy o ochraně hospodářské soutěže bylo českým ústředním orgánem na ochranu hospodářské soutěže přihlédnuto i ke komunitárnímu právu. Společnosti Škoda Auto byla vyměřena vysoká pokuta za zneužití dominantního postavení na trhu. Obecný soud při řešení této kauzy přihlédl k právu komunitárnímu taktéž.

Stěžovatel tento postup s ohledem na omezení se jen na domácí zákonodárství považoval za protiústavní. Ústavní soud se však k této extenzivní formě interpretace příslušných vnitrostátních právních předpisů vyjádřil tak, že *„nelze považovat za jejich protiústavní interpretaci tu, jež vychází ze soutěžních pravidel, upravených Smlouvou o založení Evropského společenství. Tato smlouva, stejně jako smlouva o Evropské unii, vychází ze stejných hodnot a principů, na nichž je založen i ústavní řád České republiky.“*<sup>108</sup> Ústavní soud tak přijal podpůrnou interpretační roli komunitárního práva.

<sup>107</sup> SYLLOVÁ, J., „Euronovela“ Ústavy ČR, Právní rádce 5/2002, s. 38.

<sup>108</sup> Nález Ústavního soudu III. ÚS 31/97, ze dne 29. 5. 1997.



#### 4.2.2 Nález „Mléčné kvóty“

Další z významných nálezů se týká problematiky nepřímého provádění norem plynoucích z komunitárních závazků ve fázi bezprostředně předcházející vstupu do Evropské unie. Vláda v té době vydala nařízení, které stanovilo produkční kvóty na mléko pro léta 2001 až 2005, přičemž argumentovala právě vůlí sblížení právní úpravy České republiky s právní úpravou Evropské unie, ovlivněnou výraznou a dlouhodobou nadprodukcí mléka v západní Evropě. Skupina poslanců napadla ústavnost tohoto nařízení, zejména pro rozpor s Listinou základních práv a svobod, přičemž argumentaci a sledování cílů vlády nepovažovala za relevantní, a to právě proto, že Česká republika dosud nebyla členem Evropské unie.

Ústavní soud využil další příležitosti a používá ve svém nálezu komunitární právo v souvislosti s přezkumem ústavnosti vnitrostátních norem, a to tak, že *„považuje za vhodné v této souvislosti zdůraznit, že nesdílí tvrzení navrhovatelů (vyslovené v průběhu ústního jednání), že komunitární právo není pro Ústavní soud České republiky coby státu stojícího mimo Evropskou unii při posuzování ústavnosti relevantní. Toto tvrzení je nepřipustně zjednodušující a schematické. Jedním z pramenů primárního komunitárního práva jsou totiž i obecné zásady právní, jež excerpuje Evropský soudní dvůr z ústavních tradic členských států Evropské unie. Jejich obsahem jsou základní hodnoty společné všem jejím členům.“*<sup>109</sup> Vyzdvihuje tak obecné zásady právní a dle nich *„také interpretuje ústavní předpisy, především Listinu. Primární komunitární právo tedy není Ústavnímu soudu cizí, ale prozařuje – zejména v podobě obecných právních zásad evropského práva – v široké míře do jeho vlastní rozhodovací činnosti.“*<sup>110</sup>

Tím koncepčně v souhrnu odmítá *„omezenou koncepci práva sestávajícího pouze z formálně závazných argumentů a z ničeho jiného a výslovně připustil, jako ostatně opakovaně ve své judikatuře, širší pojetí práva, zahrnující též argumenty působící jinou normativní silou než silou formálně závaznou, stejně jako argumenty působící v právním myšlení toliko silou přesvědčivosti. Všechny tyto argumenty lze totiž právně analyzovat a popsat a přiřadit jim i relevantní argumentační sílu, kterou mají v relevantním právním diskursu.“*<sup>111</sup>

<sup>109</sup> Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 5/01, ze dne 16. 10. 2001.

<sup>110</sup> Tamtéž

<sup>111</sup> GERLOCH, A., a kol., *Teorie a praxe tvorby práva*, Praha: ASPI, 2008, s. 335.

### 4.2.3 Nález „Cukerné kvóty III“

Podobný nález, opřený opět o problematiku stanovení kvót v zemědělství, přichází již v době České republiky jako člena Evropské unie. Skutkově se jednalo o napadené vládní nařízení, stanovící kvóty v oblasti cukru, jež však bylo odrazem nařízení Evropské unie, upravující tuto problematiku. Nařízení bylo napadeno pro domnělý rozpor se základními právy a svobodami, zaručovanými ústavním pořádkem. Tuto problematiku již dříve Ústavní soud řešil<sup>112</sup> a poukazoval na ústavní nekonformitu rozdělení kvót mezi jednotlivé producenty, nově však naráží na skutečnost, že Česká republika se již stala členem Evropské unie a platí v této oblasti příslušné komunitární právo.

Ústavní soud v nálezu využil svou derogační pravomoc a zrušil některé části vládního nařízení, přičemž stanovil, že „vláda přijetím napadeného ustanovení § 3 nařízení č. 548/2005 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru, kterým se toliko parafrázuje ustanovení čl. 1 odst. 3 nařízení Komise (ES) č. 1609/2005, nerespektovala skutečnost, že přistoupením České republiky k Evropské unii došlo na základě čl. 10a Ústavy k přenosu pravomocí vnitrostátních orgánů na orgány nadnárodní. Okamžikem, kdy se stala Smlouva o založení ES ve znění všech svých revizí a ve znění přístupové smlouvy závaznou pro Českou republiku, došlo k přenosu těch pravomocí vnitrostátních orgánů, které podle primárního práva ES vykonávají orgány ES, na tyto orgány. Česká republika propůjčila tyto pravomoci orgánům ES. Toto propůjčení části pravomocí je ovšem podle Ústavního soudu propůjčením podmíněným, neboť originárním nositelem suverenity a z ní vyplývajících pravomocí nadále zůstala Česká republika, jejíž suverenitu konstituuje nadále čl. 1 odst. 1 Ústavy. Podmíněnost delegace těchto pravomocí se podle Ústavního soudu projevuje ve dvou rovinách: v rovině formální a v rovině materiální. První z těchto rovin se týká samotných mocenských atributů státní svrchovanosti, druhá rovina se týká obsahových komponent výkonu státní moci. Jinak řečeno, delegace části pravomocí vnitrostátních orgánů může trvat potud, pokud tyto pravomoci jsou orgány ES vykonávány způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity České republiky a způsobem, jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu. Přitom platí, že k ochraně ústavnosti je povolán Ústavní soud (čl. 83 Ústavy).

<sup>112</sup> Viz Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 45/00, ze dne 14. 2. 2001., a též dále Pl. ÚS 39/01, ze dne 30. 10. 2002.

*Podstatné náležitosti demokratického právního státu podle čl. 9 odst. 2 Ústavy leží dokonce i mimo dispozice samotného ústavodárce.*<sup>113</sup> Jasně patrný je tak systém zábran případného oslabování státní suverenity v souvislosti s „integračním“ přenosem pravomocí. Tímto systémem zábran je materiální ohnisko naší ústavnosti, které chrání sám Ústavní soud. Nález však přináší odpovědi i na dílčí, bezprostředně související a upřesňující otázky.

Především se vyrovnává s otázkou přenosu pravomocí, kdy základem pro tento přenos považuje čl. 10a a přisuzuje mu oboustranný účinek – „*tedy tvoří normativní základ pro přenos pravomocí a současně je tím ustanovením Ústavy, které otevírá vnitrostátní právní řád pro působení komunitárního práva včetně pravidel týkajících se jeho účinků uvnitř právního řádu České republiky*“<sup>114</sup> Z toho vyplývá další příklon k názorům Z. Kühna a J. Kysely, na rozdíl od přístupu J. Malenovského, který považoval za ústavní „most“ přenosu pravomocí samotný čl. 10 (viz výše).

Ústavní soud se prohlašuje za nekompetentní k přezkumu otázek platnosti komunitárního práva, touto kompetencí disponuje Evropský soudní dvůr. Odpověď na otázku, zda Ústavní soud může přezkoumávat ústavnost norem komunitárního práva, nalezneme ve výše citovaném textu, v němž se Ústavní soud se vyjadřuje k „podmíněnosti“ přenosu pravomocí – pokud tento v žádném případě neohrožuje základy státní suverenity a samotnou podstatu materiálního právního státu. Lze tedy souhlasit, že v tomto velmi omezeném rozsahu (přezkumu aktů představujících potenciální ohrožení uvedených atributů) si Ústavní soud přisvojuje tuto pravomoc přezkoumávat ústavnost norem komunitárního práva.<sup>115</sup> Resp. je „*evidentně ochoten posuzovat ústavnost konkrétního komunitárního aktu v případě, kdy by byl napadán pro rozpor s podstatnými náležitostmi demokratického právního řádu, tj. není třeba, aby vývoj v EU ohrožoval tyto podstatné náležitosti, stačí, aby je porušila jedna konkrétní komunitární norma.*“<sup>116</sup>

Stejně tak se Ústavní soud vyjadřuje k otázce pravomoci přezkumu ústavnosti českých právních předpisů, implementujících komunitární právo, přičemž „*Podle ÚS*

---

<sup>113</sup> Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 50/04, ze dne 8. 3. 2006.

<sup>114</sup> Tamtéž

<sup>115</sup> Blíže k tomu KRÁL, R., *Uznání i rozpaky nad „komunitárním“ nálezem Ústavního soudu ve věci cukerných kvót*, *Právní rozhledy* 11/2006, s. 410.

<sup>116</sup> BŘÍZA, P., *Jaké jsou dopady „Lisabonského nálezu“ (nejen) pro ústavní roviny vztahu českého a unijního práva*, *Soudní rozhledy* 6/2009, s. 205.

*i takovéto české předpisy, tj. v terminologii ÚS předpisy přijaté v návaznosti na zpětnou delegaci pravomocí z ES na členské státy, musí být konformní s českým ústavním pořádkem, a nelze rezignovat na jejich ústavněprávní přezkum (pro případy ohrožení základů státní suverenity a samotné podstaty materiálního právního státu). ÚS nicméně v nálezu správně dodává, že při ústavním přezkumu takovýchto českých předpisů je nutno ústavní právo interpretovat s přihlédnutím k principům plynoucím z práva komunitárního. Referenčním rámcem přezkumu jsou tudíž podle ÚS v takovéto případě normy ústavního pořádku vykládané ve světle obecných principů komunitárního práva, tj. eurokonformně.<sup>117</sup>R. Král se v této souvislosti zabývá rozdělením těchto vnitrostátních implementačních předpisů na tzv. vynucené a nevynucené – přičemž dělicím kritériem je, zda existuje, či neexistuje volnost uvážení nad jejich konkrétním obsahem. Přičemž zastává názor, resp. souhlasí, aby pravomoci ústavního přezkumu podléhaly obě kategorie.<sup>118</sup> Názor opačný, tedy že by Ústavní soud měl mít pravomoc přezkumu jen nevynucených implementačních aktů, v zásadě zastává Z. Kühn.<sup>119</sup>*

*Ve stručném shrnutí přínosu tohoto nálezu lze říci, že Ústavní soud „ve svém nálezu nijak nezpochybnil postavení Ústavy ČR jako předpisu nejvyšší právní síly v ČR, avšak zároveň vytvořil dostatečný prostor pro autonomní působení komunitárního práva. ÚS tak učinil především tím, že v oblastech souvisejících s komunitárním právem omezil svoji přezkumnou úlohu a nechal do ústavního práva prozařovat komunitární právo. Zároveň si však vyhradil právo posledního slova v otázkách suverenity ČR z formálního nebo materiálního hlediska.“<sup>120</sup>*

#### **4.2.4 Nález „Eurozatykač“**

Tentokrát se skutkový základ nachází v situaci, kdy byla skupinou poslanců a senátorů napadena ústavnost nově přijaté trestněprávní úpravy umožňující užití tzv. evropského zatýkacího rozkazu a na jeho základě předávání osob k trestnímu stíhání a výkonu trestu odnětí svobody v rámci států Evropské unie. Spařován byl

---

<sup>117</sup> KRÁL, R., *Uznání i rozpaky nad „komunitárním“ nálezem Ústavního soudu ve věci cukerných kvót*, *Právní rozhledy* 11/2006, s. 410.

<sup>118</sup> Blíže k tomu KRÁL, R., *K přezkumu ústavnosti českých předpisů transponujících, popř. implementujících komunitární či unijní akty*, *Právní rozhledy* 6/2005, s. 218.

<sup>119</sup> KÜHN, Z., *Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů*, *Právník* 8/2004, s. 745.

<sup>120</sup> MARŠÁLKOVÁ, Z., *Jak daleko sahá omezení pravomocí orgánů ČR po vstupu do EU ve světle nálezu Ústavního soudu ve věci cukerných kvót?*, *Právní rozhledy* 15/2006, s. 553.

rozpor s Listinou základních práv a svobod, s ustanoveními o tom, že nikdo nesmí být nucen k opuštění své vlasti. Základem přijetí této úpravy bylo rámcové rozhodnutí Evropské unie, resp. právní akt, který není aplikovatelný přímo a vyžaduje určitou formu implementace do českého právního řádu.

Ústavní soud v tomto nálezu navazuje na svá vyjádření v nálezu cukerných kvót, kdy opakuje, že *„odmítl uznat doktrínu ESD, pokud vyžaduje absolutní přednost komunitárního práva. Konstatoval, že delegace části pravomocí vnitrostátních orgánů na orgány EU může trvat potud, pokud jsou tyto pravomoci vykonávány orgány EU způsobem slučitelným se zachováním základů státní suverenity České republiky a způsobem, jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu. Je pochopitelné, že pokud k této výjimečné a vysoce nepravděpodobné situaci nedojde, Ústavní soud, veden shora uvedenou doktrínou ESD, nebude přezkoumávat individuální normy komunitárního práva z hlediska jejich souladu s českým ústavním pořádkem. V této věci ovšem navrhovatelé tvrdili, že přijetím eurozatykače právě k takovému rozporu s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu došlo.“*<sup>121</sup>

Dále opakuje a upřesňuje své teze o zachování možnosti přezkumu ústavnosti právních předpisů implementujících či transponujících normy komunitárního práva – resp. pro případy ohrožení základů státní suverenity či podstaty materiálního právního státu. Připomíná, že se omezuje jen na *„situaci, kdy členské státy implementují normy evropského práva, a tato implementace ponechává členskému státu prostor pro uvážení.“*<sup>122</sup> *„Jinak řečeno, podle tohoto nového nálezu plnému přezkumu ústavnosti nepodléhají ty české implementační předpisy, resp. ty jejich části, jež byly přijaty v návaznosti na takovou zpětnou delegaci pravomocí z ES na členské státy, která jim nedává žádný prostor pro vlastní uvážení. Takovéto české implementační předpisy, stejně jako samotné implementované komunitární akty, tedy podle „eurozatykačového“ nálezu podléhají pouze velmi omezenému ústavnímu přezkumu, totiž přezkumu pouze z toho hlediska, zda neohrožují samotnou podstatu státní svrchovanosti ČR nebo podstatné náležitosti demokratického právního státu.“*<sup>123</sup>

---

<sup>121</sup> Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 66/04, ze dne 3. 5. 2006.

<sup>122</sup> Tamtéž

<sup>123</sup> KRÁL, R., *Uznání i rozpaky nad „komunitárním“ nálezem Ústavního soudu ve věci cukerných kvót, Právní rozhledy 11/2006, s. 410.*

Použijeme-li terminologii *R. Krále* (viz výše), tak tzv. vynucené vnitrostátní implementační předpisy podléhají jen velmi omezenému možnému přezkumu ústavnosti Ústavním soudem a tzv. nevynucené podléhají potenciálnímu plnému přezkumu.

V této kauze však Ústavní soud shledal, že přezkum se týkal napadených ustanovení, u nichž implementace nedávala žádný prostor pro uvážení. Bylo však zdůrazněno, že zdrojem norem pro tuto implementaci je rámcové rozhodnutí jako akt třetího pilíře, resp. unijního práva v užším smyslu a i přes povinnost eurokonformního výkladu i u unijního práva v užším smyslu, nebyla řešena otázka přednosti takového práva ani v judikatuře Evropského soudního dvora. I přes možnost podání předběžné otázky Ústavní soud našel sám konformní výklad s požadavkem rámcového rozhodnutí.<sup>124</sup>

K požadavku eurokonformity uvádí, že „Z čl. 1 odst. 2 Ústavy, ve spojení s principem spolupráce, stanoveným čl. 10 Smlouvy o ES, vyplývá ústavní princip, podle něhož mají být domácí právní předpisy včetně ústavy interpretovány souladně s principy evropské integrace a spolupráce komunitárních orgánů a orgánů členského státu. Pokud tedy existuje několik interpretací Ústavy, jejíž součástí je Listina základních práv a svobod, přičemž jen některé z nich vedou k dosažení závazku, který převzala Česká republika v souvislosti se svým členstvím v EU, je nutno volit výklad, který podporuje realizaci tohoto závazku, a nikoli výklad, který tuto realizaci znemožňuje. Tyto závěry se vztahují i na výklad čl. 14 odst. 4 Listiny.“<sup>125</sup>

Význam eurokonformního výkladu je patrný právě při zohlednění povahy působení aktů třetího pilíře, jakožto aktů povahy mezivládní. Díky absenci přímého účinku i nevyřešení otázky přednosti těchto aktů, je právě nepřímý účinek (eurokonformní výklad) základem pro pole jejich působení. Ústavní soud toto zohledňuje a v souladu s tím i odkazuje na příslušnou judikaturu Evropského soudního dvora.<sup>126</sup> Je možné, že hlavní implementační východisko v rámci užití eurokonformního výkladu (v tomto případě aktů třetího pilíře) lze dovodit i (pouze i jen?) z čl. 1 odst. 2 Ústavy. Pak by mohl být referenčním hlediskem pro přezkum

---

<sup>124</sup> Blíže k tomu KOMÁREK, J., *Vztah práva Evropské unie a právního řádu ČR očima tří rozhodnutí Ústavního soudu*, *Soudní rozhledy* 10/2008, s. 357.

<sup>125</sup> Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 66/04, ze dne 3. 5. 2006.

<sup>126</sup> Srov. rozhodnutí [C-105/03](#) Maria Pupino.

aktů třetího pilíře celý ústavní pořádek a nikoli jen materiální ohnisko ústavnosti.<sup>127</sup> J. Malenovský se však s některými tezemi vyslovenými v nálezu rozchází a v rámci svého přístupu uvádí, že „*Jsou-li čl. 10 a 10a Ústavy pojímány doktrínou ÚS jako disjunktní množiny, nemůže vyplývat princip eurokonformního výkladu z mezinárodního práva, ale výlučně z práva komunitárního [stejně jako všechny závazky vyplývající pro ČR z členství v ES (EU)]. Odkaz na čl. 1 odst. 2 Ústavy je tedy sotva slučitelný s tezí výlučnosti relevance čl. 10a Ústavy coby ústavního základu působení komunitárního práva uvnitř ČR.*“<sup>128</sup>

#### 4.2.5 Nález „Léková vyhláška“

V tomto dalším nálezu šlo ze skutkového hlediska o situaci, kdy byl napaden skupinou senátorů vnitrostátně právně upravovaný systém léčiv, hrazený z veřejného zdravotního pojištění. Namítán byl především rozpor s komunitárním právem, jež se dle tvrzení navrhovatelů začlenilo do právního řádu, což má i vliv na vymezení ústavního pořádku, jehož součástí považují i primární komunitární právo.

Ústavní soud v této souvislosti zopakoval svou tezi vyjádřenou v nálezu cukerných kvót, a to „*že komunitární právo nemůže být referenčním kritériem posuzování ústavnosti vnitrostátního předpisu.*“<sup>129</sup> Při derogačním rozhodování vzal Ústavní soud v potaz jen posouzení rozporu s českými ústavními normami, potenciální rozpor s komunitárním právem užívá jen jako podpůrnou argumentaci. „*Ústavní soud pracoval s námitkou navrhovatelů, že napadené ustanovení zákona o veřejném zdravotním pojištění je v rozporu se směrnicí; ani skutečně zjištěný rozpor by sám o sobě nemohl vést k derogaci předmětného zákonného ustanovení a jeho prováděcí vyhlášky, nicméně argumenty opravňujícími k takovému konstatování lze podpořit zdůvodnění neústavnosti.*“<sup>130</sup>

Tento nález je tedy významný především k zodpovězení otázek derogačních měřítek Ústavního soudu. Ty shrnuje R. Král tak, že jimi není komunitární právo, jelikož primární právo není součástí ústavního pořádku České republiky. Ve vztahu k vnitrostátním předpisům rozporným s komunitárním právem je jím jen ústavní pořádek České republiky, avšak eurokonformně vykládaný (prozářený principy

<sup>127</sup> Srov. odlišné stanovisko E. WÁGNEROVÉ.

<sup>128</sup> MALENOVSKÝ, J., *K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva*, *Právní rozhledy* 21/2006, s. 774.

<sup>129</sup> Nález Ústavního soudu Pl. US 36/05, ze dne 16. 1. 2007.

<sup>130</sup> Tamtéž

komunitárního práva). čl. 1 odst. 2 a čl. 10a Ústavy může být použit jako derogační nástroj v případě rozporu vnitrostátních implementačních či transpozičních pravidel s normami komunitárního práva, které tuto formu implementace či transpozice zakazují. U těch norem komunitárního práva, které tuto formu vyžadují, je třeba derogaci založit na jiném ustanovení náležejícím do ústavního pořádku.<sup>131</sup>

Určitou kritiku však k tomuto nálezu můžeme nalézt v rozboru *J. Komárka*, který uznává, že „*formálně sice komunitární právo derogačním měřítkem není, materiálně však beze zbytku vyplňuje interpretaci vnitrostátního ústavního pořádku – zde (taktéž napadeného) ustanovení čl. 36 odst. 1 LPS.*“<sup>132</sup> Podobně se vyjadřuje i *Michal Bobek*, jenž je přesvědčen, že de facto to bylo právě komunitární právo, jež bylo důvodem pro derogaci.<sup>133</sup>

### 4.3 Nová „Lisabonská“ EU

Vztah ČR a EU je v době bezprostředně nastalé po přistoupení ovlivňován procesem přeměn na evropské úrovni, kdy na tomto základě dochází k novému vymezování vztahů členských států a nadnárodního celku. Změny, které nebyly prosazeny, ale i ty, které nastaly, se zásadním způsobem podílejí na otázce státní suverenity ČR. V této podkapitole bude z tohoto hlediska podán výklad o nakonec nerealizované Smlouvě o Ústavě pro Evropu a dále o realizované Lisabonské smlouvě, včetně významného judikaturního vyjádření Ústavním soudem.

#### 4.3.1 Smlouva o Ústavě pro Evropu

Smlouva o Ústavě pro Evropu<sup>134</sup> byla velmi odvážným a ambiciózním pokusem, jak provést změnu primárního komunitárního práva. Neúspěšný proces její ratifikace, a tím i počátek jejího konce, sledujeme od roku 2005, kdy byla ratifikace odmítnuta v referendech ve Francii a Nizozemí. Při zohlednění teoretických atributů spolkových států a spolků států zde sledujeme mnohé federalizující prvky, které

<sup>131</sup> Převzato z KRÁL, R., *K nálezu Ústavního soudu vyjasňujícímu meze jeho derogační pravomoci ve vztahu k českým předpisům neslučitelným s komunitárním právem*, *Právní rozhledy* 8/2007, s. 299

<sup>132</sup> KOMÁREK, J., *Vztah práva Evropské unie a právního řádu ČR očima tří rozhodnutí Ústavního soudu*, *Soudní rozhledy* 10/2008, s. 357.

<sup>133</sup> Blíže viz BOBEK, M., *Ústavní soud ČR a přezkum vnitrostátní implementace komunitárního práva: „poslouchej, co říkám a nekoukej, co dělám“?*, *Soudní rozhledy* 5/2005, s. 173 -180.

<sup>134</sup> Smlouva o Ústavě pro Evropu, publikováno v Úředním věstníku EU č. 2004/C 310/01.



nakonec hrály v jejím neúspěchu významnou roli.

Nejvýznamnějšími ustanoveními<sup>135</sup> jsou ta, kde se hovoří o založení EU touto „Ústavou“, přiznání právní subjektivity EU, explicitní ustanovení o přednosti Ústavy a práva přijímaného orgány Unie před právem členských států, změna terminologie – např. právních aktů vydávaných unií, apod. Avšak naproti tomu se hovoří i o zachování národní identity členských států, jejich základních politických a ústavních systémů, respektování základních funkcí státu, používání zásad subsidiarity a proporcionality, doplňkovosti charakteru unijního občanství a rozdělení kompetencí na výlučné a sdílené, i dokonce výslovně o možnosti secese.

Zvláštní byla také zamýšlená konstrukce, dle které měly být platné smlouvy komunitárního práva – Smlouvy o ES a o EU přímo zrušeny<sup>136</sup>. Stále více pak vzniká otázka, zda se jednalo skutečně o návrh „smlouvy“ jako mezinárodně právního dokumentu, nebo „ústavy“ jako základního zákona nového soustátí spolkového (federativního) charakteru. K objasnění této otázky přispívá např. *Jan Wintr*, který zdůrazňuje, že se jedná o běžnou mezinárodní smlouvu, nikoli o ústavu státu (soustátí). Je to smlouva založená na podobných principech, jako jiné smlouvy tvořící primární komunitární právo. Zavazující jen ty, již o ni projeví zájem, na dobu neurčitou, s možností vypovězení. Z jejího textu přesně nevyplývá založení soustátí, přestože některé atributy naplňuje. V mnohém tak pouze působí svými verbálními prvky a „*umetá tak cestu budoucí evropské federaci.*“ „*Z názorů zakladatelů evropské integrace i z preambulí zakládacích smluv víme, že konečným cílem evropské integrace vždy bylo politické sjednocení Evropy. Nastolení politické jednoty Evropy ovšem brání vedle absence aktuální politické vůle i problém demokratického deficitu.*“<sup>137</sup>

Právě neshodná politická vůle a určité přílišné ambice tohoto návrhu vedly k dílčímu ratifikačnímu neúspěchu, zastavení ratifikačního procesu a nakonec k umrtvení tohoto projektu. Z hlediska otázek ovlivnění státní suverenity je jistě vhodné zmínit původní „třípilířovou“ strukturu Evropské unie a navrhovaný koncept výlučných, sdílených a doplňkových pravomocí. Podíváme-li se však na další, tentokrát úspěšně realizovaný projekt – Lisabonskou smlouvu, ihned zjistíme, kde si bere svůj vzor. Proto se dále z hlediska náhledu na změny v oblasti státní a nadstátní

<sup>135</sup> Srov. zejména články I-1, I-5, I-6, I-7, I-10, I-33, I-60 Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

<sup>136</sup> Viz čl. IV-437 Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

<sup>137</sup> Převzato a citováno z WINTR, J., *Čtyři otázky o Evropské Ústavě*, *Právník* 12/2005, s. 1372, 1373.

úrovně omezíme na pojednání o „lisabonské“ úpravě, resp. zejména v podání výkladu Ústavního soudu.

#### 4.3.2 Lisabonská smlouva – základní souhrn nové úpravy

Lisabonská smlouva<sup>138</sup> je další mezinárodní smlouvou, která na rozdíl od Smlouvy o Ústavě pro Evropu, mění a doplňuje dosavadní ustanovení zakládacích smluv, náležících do primárního komunitárního práva, aniž by měla ambice je přímo rušit a samostatně je nahradit novým právním dokumentem. Právní základ nadále tvoří pozměněná Smlouva o EU (dále jen SEU) a Smlouva o ES, přejmenovaná na Smlouvu o fungování Evropské unie (dále jen SFEU). Nicméně svůj základ nové úpravy v zásadě s předchozí zamýšlenou smlouvou s dílčími odlišnostmi přebírá. Lze zde nalézt „*vše podstatné, co měla přinést Smlouva o ústavě pro Evropu: a) stručnou „ústavu“ Evropské unie (zejm. články 1 – 19 SEULS), b) nahrazení dosavadních Společenství a Unie jednotnou Evropskou unií s nespornou právní subjektivitou, c) reformy institucí zejména radikální změnu kvalifikované většiny v Radě, opuštění principu jeden komisař v Komisi a zavedení funkce evropské rady, d) posuny kompetencí a e) nepřímo i Listinu základních práv Evropské unie.*“<sup>139</sup>

V zásadě tak při náhledu do nejvýznamnějších ustanovení SEU a SFEU nalezneme právě sjednocení Evropské unie pod jeden nadstátní útvar s právní subjektivitou, nové vymezení kompetencí na výlučné, sdílené, doplňkové, resp. zrušení původní tzv. třípilířové struktury a rozdělení těchto „pilířů“ do příslušných kompetenčních kategorií, přičemž významný je fakt, že otázky druhého a třetího pilíře – společná zahraniční a bezpečnostní politika a spolupráce v oblasti vnitřní bezpečnosti a justice již nespočívá na pouhé mezivládní spolupráci, ale spadá-li příslušná problematika kompetenčně do rámce, kdy ji má vykonávat EU, bude se tak dít již vždy formou legislativních postupů, které náležely dříve v úplné míře jen do výsad prvního pilíře (Evropských společenství). Listina základních práv EU jest považována za součást primárního evropského práva. Též nalezneme výslovnou možnost secese, změny v organizačním fungování, aj.<sup>140</sup>

<sup>138</sup> Lisabonská smlouva, publikováno v Úředním věstníku EU č. 2007/C 306/01.

<sup>139</sup> WINTR, J., *První rozhodnutí ústavního soudu o ústavnosti mezinárodní smlouvy, Jurisprudence 1/2009*, s. 21-31.

<sup>140</sup> Srov. např. čl. 6, 13-19, 47, 48, 50 SEU, 1-6, 335, 352 SFEU.

Prakticky všechny, právě z hlediska státní svébytnosti významné aspekty, které s touto smlouvou souvisí, byly námětem k zodpovězení Ústavním soudem, který vůbec v historii poprvé dostal šanci vyjádřit se k ústavnosti mezinárodní smlouvy v rámci předběžné kontroly ústavnosti dle čl. 87 odst. 2 Ústavy. Přináší tak ve svých dvou nálezech<sup>141</sup> ústavněprávní vymezení vztahu ČR a EU současnosti.

#### **4.3.3 Peripetie ratifikace Lisabonské smlouvy v ČR – vymezení vztahů ČR a EU judikaturou Ústavního soudu – část. 2 – Nálezy „Lisabon“ a „Lisabon II“**

První možnost předběžného přezkumu ústavnosti mezinárodní smlouvy dle čl. 10a a čl. 49 Ústavy, dostal Ústavní soud v roce 2008 na základě návrhu Senátu Parlamentu ČR, pro domnělý rozpor Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem. Návrh se týkal jen některých konkrétních článků, které navrhovatel považoval za rozporné. Ústavní soud tak nejdříve byl postaven před otázku, zda se omezit pouze na tyto napadené články, nebo posuzovat smlouvu jako celek. Zvolil užší variantu, neboť se omezil jen na napadené články. Do budoucna si ponechal řešení otázky, zda na případný další přezkum se bude vztahovat překážka *rei iudicate* – v závislosti na totožnosti či odlišnosti obsahu napadené materie.<sup>142</sup>

Další otázkou bylo referenční hledisko přezkumu. Ústavní soud v tomto případě, na rozdíl od užší formy přezkumu, omezené pouze na materiální ohnisko ústavnosti, používá jako referenční hledisko přezkumu celý ústavní pořádek.<sup>143</sup> *V. Güttler* ve zkratce shrnuje nejpatrnější důvody k tomu: za první čl. 87 odst. 2. Ústavy a související pasáže zákona o Ústavním soudu hovoří o ústavním pořádku všeobecně, za druhé čl. 89 odst. 3 hovoří o nutnosti odstranění případného nesouladu, jenž brání do té doby ratifikaci. U vícestranných smluv to je však možné v zásadě jen změnou Ústavy, což je v případě materiálního ohniska vyloučeno – možné to je jen u jiných ustanovení ústavního pořádku. Za třetí je třeba brát v úvahu zásadu jednoty ústavního pořádku a vykládat jeho ustanovení v souvislostech a v kontextu působení Ústavy jako celku.<sup>144</sup> *R. Král* však v použití takto širokého

<sup>141</sup> Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 19/08, ze dne 26. 11. 2008 a dále druhý nález Pl. ÚS 29/09, ze dne 3. 11. 2009.

<sup>142</sup> Viz odst. 74 – 78 Nálezu Pl. ÚS 19/08.

<sup>143</sup> Viz odst. 88 – 94 Nálezu Pl. ÚS 19/08.

<sup>144</sup> Převzato z GÜTTLER, V., In GERLOCH, A., WINTR, J., (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009 s. 22.

referenčního hlediska nevidí smysl ani naléhavý důvod – např. nevidí ztrátu smyslu preventivního přezkumu s omezením jen na materiální ohnisko ústavnosti, pak by mohl být odhalen nesoulad, který je neodstranitelný, a Ústavní soud by mohl autoritativně konstatovat, že ratifikace případně není možná za žádných okolností.<sup>145</sup>

Při zkoumání problematiky dotčení státní suverenity je v nálezu obsaženo stanovisko z vyjádření vlády ČR, které říká, že „v důsledku vstupu Lisabonské smlouvy v platnost bude sice nově konstituována Evropská unie s vlastní právní subjektivitou a členské státy na Unii podmíněně převedou další pravomoci, leč v případě České republiky se tak stane ústavně konformním způsobem dle čl. 10a Ústavy; Česká republika při tom ovšem nadále zůstane samostatným, svrchovaným státem.“<sup>146</sup> Naopak ve vyjádření prezidenta ČR je znát větší míra skepse, kdy z mezinárodního hlediska svrchovaností rozumí „vlastnost, kdy subjekt není a nemůže být omezen normou, která by vznikla bez jeho souhlasu, vyjádřeného buď explicitně v případě mezinárodních smluv, nebo implicitně v případě mezinárodního obyčeje. Takový subjekt, který je zavázán řídit se pokyny jiného subjektu nezávisle na své vůli nebo dokonce v rozporu s ní, není podle mezinárodního práva svrchovaný. Lisabonská smlouva v celé řadě oblastí nahrazuje rozhodování konsensuální rozhodováním na základě hlasování. A právě díky tomu se z tohoto pohledu může stát „že Česká republika bude zavázána normou, proti jejímuž přijetí se otevřeně postavila. Týká se to dokonce i uzavírání některých mezinárodních smluv Evropskou unií, tedy norem zavazujících Českou republiku vůči státům, které členy Unie nejsou.“<sup>147</sup>

Ústavní soud v rámci tohoto nálezu samozřejmě tím spíše nerezignuje na své vyjádření se k problematice ovlivnění státní suverenity a staví se k ní tak, že po určitém teoretickém výkladu dodává: „Integrační charakter, v tomto ohledu i v případě Evropské unie, může v konečném důsledku přinést ochranu a posílení suverenity členských států vůči vnějším, zejména geopolitickým a ekonomickým faktorům; to např. i vůči nově nastupujícím světovým velmocem, u nichž lze jen těžko odhadovat budoucí hodnotové priority, kterým budou ochotny budování nového řádu globalizovaného světa podřizovat.“<sup>148</sup> K tomu formuluje tezi o tom, že „Evropská

---

<sup>145</sup> Blíže viz KRÁL, R., In GERLOCH, A., WINTR, J., (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009 s. 70 – 71.

<sup>146</sup> Viz odst. 35 Nálezu Pl. ÚS 19/08.

<sup>147</sup> Viz odst. 19 Nálezu Pl. ÚS 19/08.

<sup>148</sup> Viz odst. 102 Nálezu Pl. ÚS 19/08.

unie pokročila zdaleka nejvíce v konceptu sdílené „slité“ suverenity (pooled sovereignty) a již dnes vytváří entitu sui generis, která těžko snese zařazení do klasických státovědných kategorií. Je spíše otázkou jazykovou, zda lze proces integrace označovat za „ztrátu“ části suverenity, resp. kompetencí, nebo přilehavěji např. za „propůjčení, postoupení“ části kompetencí suveréna. Může se jevit jako paradoxní, že klíčovým projevem svrchovanosti státu je i možnost se svou svrchovaností (její částí) dále nakládat, resp. určité kompetence dočasně či trvale postoupit.<sup>149</sup> Z hlediska nové explicitní možnosti vystoupení členského státu z EU, uvádí, že jest „nesporným potvrzením principu States are the Masters of the Treaty a trvajícím svrchovanosti členských států“<sup>150</sup> Dále rozvádí teze o nutnosti nového chápání pojmu státní suverenity s ohledem na rozsah soudobé mezinárodní integrace, nemožnosti náhledu na ni pohledem klasických teorií – naopak zdůrazňuje potenciální „posílení“ suverenity v rámci integračních procesů a z hlediska limitace zdůrazňuje význam materiálního ohniska ústavnosti.<sup>151</sup>

Lze v souhrnu poznamenat, že ohrožení státní suverenity Ústavní soud v návaznosti na Lisabonskou smlouvu, resp. konkrétní ustanovení nespaturuje. Jsou to zejména právě mnohá ustanovení, týkající se změn kompetencí ČR a EU<sup>152</sup>, která jsou obsahem tohoto přezkumu. Konkrétně se jedná zejména o ustanovení svěřením výlučné pravomoci Unii a možnosti výkonu těchto pravomocí členským státem pouze jsou-li k tomu zmocněny či provádí-li akty Unie, dále oblastí, kde je vykonávána sdílená pravomoc členských států a EU. Napadána je též doložka flexibility, resp. možnost rozšíření pravomocí k dosažení cílů Unie přijetím vhodných ustanovení Radou na návrh Komise jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu. Rovněž bez zájmu nezůstala ustanovení tzv. passarelly, konkrétně ta, týkající se zjednodušeného postupu pro přijímání změn Smluv.

Ústavní soud zdůrazňuje, že členským státům stále zůstávají oprávnění měnit základní předpisy – legislativní kompetenční kompetence. Nemá-li je Unie, „nemůže být pokládána ani za druh federálního státu, ani za zvláštní entitu, stojící v každém ohledu a vždy nad jednotlivými státy.“<sup>153</sup> K tomu dále rozvádí, že v případě přijetí

<sup>149</sup> Viz odst. 104 Nálezu Pl. ÚS 19/08.

<sup>150</sup> Viz odst. 106 Nálezu Pl. ÚS 19/08..

<sup>151</sup> Viz zejména odst. 107 – 110 Nálezu Pl. ÚS 19/08

<sup>152</sup> Srov. napadená ustanovení - čl. 2 odst. 1, 4 odst. 2, 352 odst. 1, 83 a 216 SFEU, čl. 2, 7 a 48 odst. 6 a 7 SEU, a Listina základních práv EU.

<sup>153</sup> Viz odst. 132 Nálezu Pl. ÚS 19/08.

Lisabonské smlouvy – „změna Smlouvy o EU a Smlouvy o fungování EU bude možná jen za souhlasu všech států Unie na mezivládní konferenci, takže role orgánů Unie by byla jen pořádková, nikoliv decizní; orgány Unie tedy nebudou rozhodovat o navrhovaných změnách, ale jen organizačně zajišťovat revizi smluv, a změny vstoupí v platnost po ratifikaci všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy (viz čl. 48 odst. 1 až 5 Smlouvy o EU). EU tedy ani po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost nezíská pravomoc k tvorbě vlastních nových kompetencí, „pány smluv“ stále zůstanou členské státy. Lisabonská smlouva navíc nově zavádí v čl. 50 Smlouvy o EU možnost vystoupení z této organizace“. Celkově v závěru k napadaným kompetenčním změnám shrnuje, „že Lisabonská smlouva neproměňuje výrazně charakter EU a že nezakládá možnost, aby Unie přijímala opatření nad rámec unijních kompetencí, tedy mimo rozsah přenesení pravomocí podle čl. 10a odst. 1 Ústavy.“<sup>154</sup>

Z příkladného nástinu výše uvedených vyjádření Ústavního soudu je patrné, jaký celkový závěr byl shledán. Lisabonská smlouva, resp. její napadená ustanovení a ani Listina základních práv EU, která se stává oficiálním pramenem primárního práva se stejnou právní silou jako Smlouvy, není dle Ústavního soudu v rozporu s ústavním pořádkem. Dále dodává, že „bude (může) - být se zřetelem na předchozí zásady - působit jako ultima ratio a může zkoumat, zda některý akt orgánů Unie nevybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla. Ústavní soud však předpokládá, že taková situace může nastat jen v případech zcela výjimečných; za ty by bylo možné považovat zejména opuštění hodnotové identity a již uvedené překročení rozsahu svěřených kompetencí.“<sup>155</sup>

Pro naše účely pojednání o suverenitě státu obecně a jejím (ne)omezení či (ne)oslabení v rámci integračních procesů, je zřejmé, že Ústavní soud relativizuje problematiku s poukazem, že se jedná v dnešní době spíše o „jazykovou otázku“. Podobně se vyjadřuje v dané souvislosti i Jan Kysela, který se táže: „co je totiž suverenita? Přistupovat k ní můžeme materiálně, nebo formálně. První pojetí předpokládá existenci sumáře kompetencí suverénního státu, jehož narušením (zeštíhlením) stát přichází o svoji suverenitu. Mezi takové kompetence tradičně patřila měna; znamená to ale, že státy měnové unie nejsou suverénní? Anebo spíše uvažujeme v kategoriích více/méně suverénní, v této oblasti suverénní, tady již ne?

<sup>154</sup> Viz odst. 146 Nálezu Pl. ÚS 19/08.

<sup>155</sup> Viz odst. 120 Nálezu Pl. ÚS 19/08.

*Pojem suverenity je zkrátka dynamický, v čase obtížně petrifikovatelný.*<sup>156</sup>

Jak se však dalo předpokládat, další návrh na přezkum adresovaný Ústavnímu soudu na sebe nenechal čekat ani rok po vydání prvního nálezu. Byl to opět Senát Parlamentu ČR, který využil možnosti návrhu přezkumu Lisabonské smlouvy v rámci předběžné kontroly ústavnosti. Návrh však mimo další formulaci rozporu jednotlivých článků příslušných Smluv<sup>157</sup> zpochybňuje ústavní konformitu Lisabonské smlouvy jako celku.<sup>158</sup> Ústavní soud se musel vypořádat s otázkou rei iudicate a možností přezkumu Lisabonské smlouvy jako celku. V mnoha ohledech překážku rei iudicate skutečně shledal, zejména s poukazem na svůj předchozí náleze ve věci.<sup>159</sup> K přezkumu Lisabonské smlouvy jako celku se Ústavní soud staví otevřeněji, než v předchozím nálezu, a to tentokrát díky konkretizaci argumentů navrhovatelů pro takový přezkum. Avšak samotný přezkum omezuje jen na oblast změn přinášejících Lisabonskou smlouvou, jakožto novelizací Smluv původních. *„Pokud se však týká návrhů na celostní přezkum SEU a SFEU, Ústavní soud je k takovému přezkumu oprávněn pouze do té míry, v jakém je Lisabonská smlouva jako celek mění. Naopak vzhledem k tomu, že jak Smlouvu o Evropské unii tak i Smlouvu o založení Evropských společenství v současném znění je třeba na základě Smlouvy která byla podepsána v Aténách dne 16. dubna 2003 (publikována pod č. 44/2004 Sb. m. s., dále jen „Smlouva o přistoupení“) považovat za ratifikované mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 87 odst. 2 Ústavy, jejichž přezkum je v tomto okamžiku vyloučen (k tomu srov. náleze Pl. ÚS 19/08, body 79 až 87).“*<sup>160</sup>

Navrhovatel v rámci argumentace k svému návrhu, stejně tak jako např. prezident republiky ve svém vyjádření, poukazují velmi často na rozpor Lisabonské smlouvy, resp. jejich ustanovení se svrchovaností státu, obsaženou v čl. 1 odst. 1 Ústavy. Ústavní soud v této souvislosti opakuje své teze vyjádřené v předchozím nálezu a poukazuje na nutnost nového chápání suverenity, na koncepci „slité“ suverenity i na potenciální posílení suverenity.<sup>161</sup>

Ke konkrétnímu judikaturnímu vymezení otázky mezi přenosu pravomocí a dále k definování resp. exaktní explikaci pojmů obsažených v čl. 1 odst. 1 Ústavy

<sup>156</sup> KYSELA, J., *Lisabonská smlouva v kontextu předběžného přezkumu Ústavním soudem, Právní zpravodaj 6/2008*, s. 5.

<sup>157</sup> Viz zejména odst. 10 – 20 a 24 – 31 Nálezu Pl. ÚS 29/09.

<sup>158</sup> Viz zejména odst. 3 – 9 Nálezu Pl. ÚS 29/09.

<sup>159</sup> Viz zejména odst. 101 – 104 Nálezu Pl. ÚS 29/09.

<sup>160</sup> Viz odst. 108 Nálezu Pl. ÚS 29/09.

<sup>161</sup> Viz zejména odst. 145 – 148 Nálezu Pl. ÚS 29/09.

zastává Ústavní soud minimalistický přístup. K této problematice uvádí, že „nepovažuje za možné, aby s ohledem na postavení, které v ústavním systému České republiky zastává, takový katalog nepřenositelných pravomocí vytvářel a autoritativně určoval „věcné meze přenosu pravomocí“, jak po něm navrhovatel žádá. Připomíná, že již ve svém nálezu Pl. ÚS 19/08 konstatoval, že „tyto limity by měly být ponechány primárně na specifikaci zákonodárci, protože jde a priori o otázku politickou, která poskytuje zákonodárci velké pole uvážení“. Odpovědnost za tato politická rozhodnutí nelze přenášet na Ústavní soud; ten je může podrobit své kontrole teprve v okamžiku, kdy byla na politické úrovni skutečně učiněna.“<sup>162</sup> „Ze stejných důvodů se Ústavní soud necítí oprávněn v abstraktním kontextu dopředu formulovat, co je přesným obsahem čl. 1 odst. 1 Ústavy, jak požaduje navrhovatel, podporován prezidentem republiky, který snahu „konečným výčtem definovat znaky tzv. materiálního jádra ústavního pořádku, přesněji řečeno svrchovaného demokratického právního státu“ vítá a uvádí (ve shodě s navrhovatelem), že by se tak mohlo „zamezit budoucímu účelovému definování těchto znaků v souvislosti s aktuálně projednávanými kauzami“.<sup>163</sup>

Souhrmně lze říci, že tento nálezn je v zásadě autoritativním potvrzením všech tezí nálezu předchozího a že dochází k definitivnímu vyjádření, že Lisabonská smlouva a změny, které přináší, jsou v souladu s ústavním pořádkem ČR a tím i potažmo s otázkou neohrožení státní suverenity.

---

<sup>162</sup> Viz odst. 111 Nálezu Pl. ÚS 29/09.

<sup>163</sup> Viz odst. 112 Nálezu Pl. ÚS 29/09.



## 5 Zhodnocení vývoje suverenity ČR a posouzení jejího (ne)oslabení

V následující kapitole bude učiněn stručný nástin teorie možných vztahů státu a nadstátní organizace, včetně pokusu o zařazení případu ČR a EU, resp. porovnání příslušných teoretických státovědných atributů na tomto praktickém modelu. Provedeme souhrn zásadních změn, které významným způsobem ovlivnily otázku naší státní svébytnosti, a konečně se dostaneme k vlastnímu posouzení (ne)oslabení suverenity ČR, resp. různým hlediskům ze kterých můžeme vycházet, při snaze vymezit se k této problematice, resp. problematice zodpovězení hlavní zkoumané otázky této práce: *„Byla suverenita České republiky vývojem od jejího vzniku oslabena, nebo nastalý vývoj a změny nelze charakterizovat jako oslabení suverenity?“*

### 5.1 Teoretické modely struktur soustátí a příměr vztahu ČR a EU

Pro základní posouzení vztahu ČR a EU je třeba nejprve vymezit základní státovědné modely struktur států a soustátí, jejichž jednotlivé pojmové znaky nám pomohou určit (jednotlivá a dílčí) zařazení námi zkoumaného vztahu. Uvedené modely jsou však jen teoretické státovědné kategorie, které jsou jakýmsi pomyslnými protipóly osy, na které můžeme suverenitu státu (teoreticky) poměřovat. Jedná se o komparaci atributů federace jakožto spolkového státu a konfederace jakožto spolku států.

V terminologii související s Evropskou unií se hojně objevuje pojem, že se jedná o entitu „sui generis“, resp. o jakýsi co do své struktury hybridní systém, který nelze zařadit ani do jedné z tradičních (teoretických) koncepcí. Hovoří se v rámci jejich změn o příbytku či úbytku prvků náležících k tradičním koncepcím.

*P. Holländer* hovoří o formulování základní otázky: *„do jaké míry je nauka připravena předložit teoretický státovědný pojmový model, jenž by byl s to nejen popsat fenomén, jehož jedinečným případem je Evropská unie, nýbrž i vlastnosti jeho struktury, jakož i důsledky změny parametrů tohoto modelu. Lze při tom jako východisko akceptovat tezi, dle níž Evropská unie obsahuje jak znaky složeného státu, tak i znaky svazu států (mezinárodní organizace). Jinými slovy, a to slovy, jež*

*jsou v Evropě doby přetrvávajícího dědictví romantismu a spojení etnicity a státnosti, považována za stěží přijatelná, jak znaky federace, tak i konfederace.*<sup>164</sup>

### **5.1.1 Konfederace**

Konfederativní typ sdružení států je význačný zachováním plné suverenity členských států, jež zůstávají samostatnými subjekty z hlediska mezinárodního. Toto sdružení se realizuje na základě mezinárodní smlouvy směřující k nějakému určitému účelu. Typicky jsou vytvořeny stálé orgány, kde se koncentruje spolková moc. Ta však není mocí suverénního státu a nemá prostředky k prosazení své vůle. Navenek vůči ostatním státům se vůle konfederace prezentuje jako jednotná, odlišná od vůle členských států, jejichž jednotlivým vůlím není však nadřazena. Spolková moc působící směrem dovnitř na členské státy působí jen vůči jejím vrcholným orgánům a nikoli vůči jejím občanům. Výkon rozhodnutí spolku vždy závisí na vůli členských států, jejichž suverenita má vždy prioritu v relaci ke spolkové kompetenci konfederace. Kromě dobrovolnosti podřízení se aktům konfederace bývá charakteristický požadavek jednomyslnosti jejich přijímání.

Dalšími určujícími skutečnostmi jsou zejména výlučnost zákonodárství členských států, resp. nemožnost tvorby právních předpisů na úrovni spolkové, která by zavazovala přímo občany členských států. Občané členských států mívají pouze jednotné státní občanství svého státu, nejsou občany konfederace, resp. takové občanství neexistuje. Konečně lze v tomto nástinu atributů konfederace zmínit neomezené právo secese členských států, tedy právo jednostranného vystoupení ze svazku.<sup>165</sup>

### **5.1.2 Federace**

Spolkový stát neboli federace je útvarem, který disponuje sám vlastní suverenitou a úplnou subjektivitou v mezinárodních vztazích. Suverenita jednotlivých států je do jisté míry zachována, avšak v mnoha ohledech je propůjčena, přenesena či omezena ve prospěch celku, nebo je s ním zásadním způsobem sdílena. Základem pro vymezení vzájemných vztahů je federální ústava,

<sup>164</sup> HOLLÄNDER, P., *Základy všeobecné státovědy*, 2.vyd., Plzeň: Aleš Čeněk, 2009 s. 341.

<sup>165</sup> Vše převzato z PAVLÍČEK, V., a kol., *Ústavní právo a státověda, I. díl Obecná státověda*, 1. vyd., Praha: Linde, 1998 s. 123 – 127.

normující základní státoprávní vztahy centrální úrovně. Nejvýznamnější z nich je vymezení nadřazených federálních orgánů a jejich působnosti a vymezení zákonodárné činnosti federace, včetně přímé přednosti aplikovatelnosti federálního práva. Existuje zde tedy dvojkolejnost orgánů moci zákonodárné, výkonné i soudní, dvojkolejnost právních řádů a dále i dvojí státní občanství, a to na úrovni ústřední i úrovni jednotlivých států. Obecně přednost v otázkách dvojkolejností obou úrovní má úroveň centrální.

Zásadní je rozdělení kompetencí mezi úroveň ústřední a úroveň členských států – to bývá též obsaženo ve federální ústavě, přičemž federální centrální úroveň typicky zastává tzv. kompetenční kompetence, kdy je v jejím okruhu oprávnění disponovat s penzemi federálních kompetencí i kompetencí členských států, a tím je rozšiřovat či zužovat. Jistou protiváhou této kompetenční kompetence bývá limitace principem subsidiarity, resp. proporcionality, kdy pokud je možno dosáhnout sledovaného cíle na nižší úrovni (členských států), není třeba do toho zasahovat na úrovni centrální (federální). Významnou oblastí bývá oblast finanční a daňová, kdy na federální úrovni existuje rozpočtový i daňový řád. Daňová výsost náleží též typicky oběma úrovním. Ekonomická rozdílnost jednotlivých členských států bývá kompenzována finanční politikou, kterou zajišťuje federace.

Dalšími znaky federace bývá např. existence systému sankcionovanosti federativního chování, větší zastání principu věrnosti svazku, přičemž otázka secese nebývá explicitně řešena.<sup>166</sup>

### **5.1.3 EU jako (hybridní) entita „sui generis“**

Při zkoumání povahy Evropské unie nalezneme prvky náležící oběma teoretickým kategoriím. Unie je dosud postavena na smluvním základu – v poslední řadě ve znění Lisabonské smlouvy. Změny, které přináší, mají původ v předchozí ambicióznější nepřijaté Smlouvě o Ústavě pro Evropu. Ta šla v mnoha ohledech ještě dále, což bylo také důvodem jejího neúspěchu. Terminologicky se hovořilo o tom, že EU zakládá tuto „Ústavu“, jíž členské státy svěřují své pravomoci k dosažení společných cílů.<sup>167</sup> Předchozí smluvní základ Unie v podobě Smlouvy o ES, Smlouvy o EU a jejich změn a doplňků měl být nikoli novelizován, nýbrž přímo

<sup>166</sup> Vše převzato tamtéž s. 127 – 156.

<sup>167</sup> Srov. čl. I-1 Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

zrušen.<sup>168</sup> Upravuje se odlišně terminologie právních aktů Unie, kde se objevují státoprávní pojmy např. jako evropský „zákon“.<sup>169</sup> Zakotvuje se explicitně přednost „Ústavy“ a práva přijímaného orgány Unie před právem členských států. Objevují se i typické státní atributy, jakými je např. hymna Unie.<sup>170</sup> Z právě uvedených příkladů vidíme, že tendence cíleného vývoje Unie byly zjevně koncepčně v mnoha rysech federalistického charakteru.

Nahlédneme-li na Evropskou unii současnosti, vidíme, že i ve znění Lisabonské smlouvy stále zůstává nepochybně založena na smluvním charakteru, kdy je jen pozměněna na smluvním základu.<sup>171</sup> Z Unie je možno vystoupit, tato možnost je nově explicitně stanovena.<sup>172</sup> Tyto rysy jsou nepochybně konfederativního charakteru. Nejednoznačná je však otázka rozdělení kompetencí, kdy sice existuje oblast výlučných či sdílených kompetencí Unie,<sup>173</sup> avšak je vyvažována zásadou subsidiarity a proporcionality,<sup>174</sup> a též zachováním legislativní kompetenční kompetence členským státům, nikoli Unii. Dalším obtížně zařaditelným specifikem je způsob příslušného institucionálního rozhodování formou jednomyslnosti či většinově, i s určitou možnou modifikací v určitých případech, kdy může Evropská rada jednomyslně změnit způsob hlasování z požadavku jednomyslnosti na způsob většinový.<sup>175</sup> Zvláštní je ostatně i samotný právní řád EU, který je tvořen na primární úrovni přijímáním smluvních aktů členskými státy a následně právními akty Unie, které se liší svojí závazností a přímou použitelností.<sup>176</sup> Pro případ nerespektování práva EU je institucionální rámec EU nadán možnostmi sankcionování chování členských států.<sup>177</sup> Hybridní situací je též existence eura, jakožto unijní měny, a realizace měnové politiky v oblasti výlučných kompetencí Unie pro státy, jež tuto měnu přijaly,<sup>178</sup> přijetí této měny však není povinné.

Jak vidno na uvedených příkladech, je obtížné Evropskou unii kategorizovat, byť na pouhé teoreticko-abstraktní úrovni. Dle mého názoru jsou však nesporné

---

<sup>168</sup> Srov. čl. IV-437 Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

<sup>169</sup> Srov. čl. I-33 Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

<sup>170</sup> Srov. čl. I-8 Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

<sup>171</sup> Srov. čl. 1 SEU, čl. 1 SFEU.

<sup>172</sup> Srov. čl. 50 SEU.

<sup>173</sup> Srov. čl. 3 a 4 SFEU.

<sup>174</sup> Srov. čl. 5 SEU.

<sup>175</sup> Srov. např. čl. 31 odst. 3 a čl. 48 odst. 7 SEU, čl. 312 odst. 2 a čl. 333 SFEU.

<sup>176</sup> Srov. čl. 288 SFEU.

<sup>177</sup> Srov. čl. 260 SFEU.

<sup>178</sup> Srov. čl. 3 SFEU.

vyšší ambice integračního působení Unie, jež jsou limitovány jen otázkou politické vůle členských jednotek. V případě, že tato vůle v budoucnu bude sílit, bude sílit i rámec kompetencí, které bude možno (a nutno) propůjčovat a sdílet s Unií, resp. přímo úměrně bude ovlivněna i otázka propůjčení, přenosu či sdílení svrchovaných práv.

## **5.2 Souhrn hlavních milníků vývoje a vlastní posouzení (ne)oslabení suverenity ČR**

V předchozích vyličených tématech byl učiněn výběr z nejdůležitějších teoretických i praxí zodpovídaných témat vztahujících se k otázkám státoprávního vývoje České republiky a její svébytnosti. Nyní bude uveden vlastní stručný souhrn hlavních proměn a učiněn pokus o vlastní nazírání na tyto proměny, poskytující odpověď na zkoumanou otázku.

### **5.2.1 Teoretický náhled na souhrn státoprávně-suverénního vývoje ČR do současnosti**

Bez ohledu na koncepční dílčí atributy státní svébytnosti na úrovni teoretické i praktické nalézáme ČR v jejím výchozím stavu v době jejího vzniku nepochybně jako svébytný, unitární, ústavní a demokratický právní stát. Zásluhou toho jest příkrá hodnotová rozdílnost ústavní i mezinárodní doby předcházející, která byla výrazným protipólem nového výchozího stavu ČR, jakožto nově vzniklého státu v rámci konstitucionalizačních procesů zemí bývalého východního bloku.

Určitá státoprávní strnulost a rigidita v ústavně-mezinárodní oblasti byla jasným důsledkem peripetií vzniku státu a neblahých zkušeností předchozích. Nově vyvstávající vůle účastnit se nových mezinárodně-právních integračních procesů však předurčuje nutnost otevření se těmto procesům. S tím se nám otevírá prostor pro úvahy o vlivu na státní svébytnost a prostor k vhodnému či alespoň možnému pojmenování a posouzení těchto vlivů. Nakonec je tak učiněno ve formě velmi výrazné ústavní novely, která poskytuje cíleným procesům nový podklad a rozměr.

Celý proces mezinárodní integrace byl a je pod kvalifikovaným drobnohledem Ústavního soudu – orgánu ochraňujícího naši ústavnost a svébytnost. Jeho vymezování se vůči problematice vzájemných kompetenčních, ba vůbec

paralelně koexistenčních vztahů, počíná již v době předcházející integrační účasti, tak zejména zásadním vztahům následným, z praxe vyvstalým, nakonec i v rámci integračních proměn vztahům zkoumaným předběžně.

Zásadní proměny v oblasti svébytnosti ČR jsou nepochybné a nepopíratelné. Vzájemné působení vnitrostátní i nadnárodní mocenské struktury je dynamickým generátorem proměn odrážejících se v proměnách právních řádů obou struktur, v nichž je zřetelná vzájemná závislost jedné na druhé.

Zkoumaná problematika je odrazem mnohých hledisek a relativních úhlů pohledů, přičemž názory nejsou jednotné a ani neexistuje názor přímo jednoznačně převažující nad ostatními.

### **5.2.2 Hlediska a míra (ne)oslabení suverenity ČR**

V rámci vlastního zkoumání problematiky a snahy zodpovědět otázku, zda Česká republika byla integračními procesy oslabena nebo ne, docházím k různým závěrům. Tyto závěry jsou závislé na úhlech pohledu, ze kterých je možno vycházet a které prakticky znemožňují absolutizaci zodpovězení této problematiky. Vše to ještě podtrhuje terminologická relativita pojmů, které lze k vymezení problematiky použít.

Souhlasím s *Janem Kyselou*, že „*pojmem suverenity je zkrátka dynamický, v čase obtížně petrifikovatelný.*“<sup>179</sup> Není to však jen pojem suverenity státu, resp. státní svébytnosti takové. Stejně tak lze obtížně v teoretické rovině definovat její „oslabení“, „omezení“, „propůjčení“ či „posílení“. Však i snaha o jasnou explikaci pojmů, charakterizujících tyto následky různých vlivů i vlivy samotné jsou i budou též relativní. Pro ulehčení možných odpovědí pokládám za vhodné zabývat se spíše jen typem vlivu, jakým integrační proces na suverenitu ČR působí. Může to být v zásadě teoreticky vliv negativní, neutrální, resp. spíše přesněji vliv nikoli negativní, nebo vliv pozitivní.

### **5.2.3 Negace suverenity ČR důsledkem integračního procesu**

Negativní vliv je prvotně spatřován v konci soustředění kompetencí na úrovni státní a počátku jejich dělby s nadstátním celkem. „*Je z hlediska ústavního přenos*

---

<sup>179</sup> op. cit. 155.

*kompetenci nejvyšších ústavních orgánů něčím odlišným od přenosu (transferu) části suverenity? Zcela samozřejmě nikoliv. Tento názor je jednoznačně vyjádřen i v rozsudku Evropského soudního dvora<sup>180</sup>, v němž se jednoznačně uvádí, že „... přenos práv a povinností, odpovídajících ustanovení smlouvy, učiněný, realizovaný státy z jejich právních rádu do práva Společenství, vytváří tímto definitivní omezení jejich suverénních práv (podtrženo J. B.).“<sup>181</sup>*

Toto hledisko a jeho výsledek postavený na základním teoretickém východisku „ztrát“, „omezení“, či „oslabení“ na základě samotné dělby, považuji osobně za nevyvratitelné a nezpochybnitelné. Z tohoto hlediska spatřuji všechny dřívější i současné existující integrace států za (nepřímý) prostředek omezující jeho členy. Tento pohled bych avšak označil za „obecný“ a „souhrnný“. Přesto tvrdím, že jej lze označit za správný a Česká republika, resp. její státní svébytnost byla integračními procesy v tomto smyslu negována. Je to však určitý velmi obecný pohled, který pokládám za značně prediktivně dogmatický.

Určité konkrétní argumenty lze nalézt např. ve způsobu rozhodování integračního uskupení. „Lisabonská smlouva v celé řadě oblastí nahrazuje rozhodování konsensuální rozhodováním na základě hlasování. A právě díky tomu se z tohoto pohledu může stát, že Česká republika bude zavázána normou, proti jejímuž přijetí se otevřeně postavila. Týká se to dokonce i uzavírání některých mezinárodních smluv Evropskou unií, tedy norem zavazujících Českou republiku vůči státům, které členy Unie nejsou.“<sup>182</sup> V teoretické rovině, v každém případě, kdy rozhodování na úrovni centrální není jednomyslné, můžeme dojít k podobným závěrům. Samotná dobrovolná vůle a svoboda zavázat se k účasti v takovém uskupení však velmi relativizuje výstižnost tohoto pohledu a potvrzuje dle mého názoru redukci na obecné prediktivní teoretické dogma. (Které je však přímo determinováno úhlem zkoumání a z tohoto pohledu mu dle mého názoru lze přiznat nepochybně relativní správnost).

#### **5.2.4 Integrační vliv na suverenitu ČR nikoli negativní (či až přímo pozitivní)**

Nenalezení negativního vlivu bývá většinou opíráno již o detailnější pohled na zkoumanou problematiku. Zastánci těchto východisek zkoumají konkrétní dílčí prvky a vztahy v rámci dělby kompetencí. Lze uvést limity stanovené esenciálními

---

<sup>180</sup> op. cit. 85.

<sup>181</sup> op. cit. 86.

<sup>182</sup> op. cit. 146.

prvky státní suverenity, resp. jejími ochrannými garančními prvky, kdy „*delegace části pravomocí vnitrostátních orgánů na orgány EU může trvat potud, pokud jsou tyto pravomoci vykonávány orgány EU způsobem slučitelným se zachováním základů státní suverenity České republiky a způsobem, jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu.*“<sup>183</sup> Tyto prvky jsou materiálními ústavními ohnisky, jejichž samostatná existence by z určitého pohledu mohla působit jako dělící pojmů „přenos či propůjčení“ suverenity a „oslabení“ suverenity. Jedná se však jen o rovinu mé vlastní teoretické úvahy. Pokud by to tak bylo, mohli bychom je považovat za pojistku, aby vliv nikoli negativní nepřešel ve vliv negativní. Na druhou stranu situace, že by tyto ústavní pojistky byly již pouze ohroženy a mělo by dojít vůbec ke zkoumání toho, zda mají či nemají posloužit ochranně a garančně – nejednalo by se již v tuto chvíli o negativní integrační vliv? Domnívám se, že ano. Považuji za nutné, aby v tomto ohledu ona podstata materiálního právního státu a zachování základů státní suverenity byly vykládány pokud možno značně extenzivně. Pouze pak z tohoto hlediska se přikláním k závěru, že vliv integrační jest nikoli negativní, resp. případné brzdy změny tohoto vlivu jsou dostatečně účinné a předstížené.

Dalším argumentem pro nikoli negativní integrační vlivy bývá skutečnost, že limity přenosu kompetencí nemají jen „negativní pojistku“ v podobě materiálních ústavních ohnisek či základních zásad státní suverenity, ale též „pozitivní pojistku“, za kterou považuji svobodný proces rozhodnutí, jak se k integračním procesům postavit, a to před vstupem do nich, svobodnému vyjádření názoru, svobodnému jednání o nich, svobodnému nastavení míry sebeomezení a konečně o možnosti úplného vystoupení z integrace. „*EU tedy ani po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost nezíská pravomoc k tvorbě vlastních nových kompetencí, „pány smluv“ stále zůstanou členské státy. Lisabonská smlouva navíc nově zavádí v čl. 50 Smlouvy o EU možnost vystoupení z této organizace.*“ „*Lisabonská smlouva neproměňuje výrazně charakter EU a nezakládá možnost, aby Unie přijímala opatření nad rámec unijních kompetencí, tedy mimo rozsah přenesení pravomocí podle čl. 10a odst. 1 Ústavy.*“<sup>184</sup> Vlivy však mohou nabýt i pozitivních zhodnocení. „*Integrační charakter, v tomto ohledu i v případě Evropské unie, může v konečném důsledku přinést ochranu a posílení suverenity členských států vůči vnějším, zejména geopolitickým a ekonomickým faktorům; to např. i vůči nově nastupujícím světovým*

---

<sup>183</sup> op. cit. 120.

<sup>184</sup> op. cit. 153.



*velmocem, u nichž lze jen těžko odhadovat budoucí hodnotové priority, kterým budou ochotny budování nového řádu globalizovaného světa podřizovat.*“<sup>185</sup> Otázkou zůstává, zda se ještě jedná o suverenitu států, nebo již o suverenitu celku? Odpověď zde opět není jednoznačná, jde tu snad o hybrid v otázce svébytnosti? „*Evropská unie pokročila zdaleka nejvíce v konceptu sdílené „slité“ suverenity (pooled sovereignty) a již dnes vytváří entitu sui generis, která těžko snese zařazení do klasických státovědných kategorií. Je spíše otázkou jazykovou, zda lze proces integrace označovat za „ztrátu“ části suverenity, resp. kompetencí, nebo přiléhavěji např. za „propůjčení, postoupení“ části kompetencí suveréna. Může se jevit jako paradoxní, že klíčovým projevem svrchovanosti státu je i možnost se svou svrchovaností (její částí) dále nakládat, resp. určité kompetence dočasně či trvale postoupit.*“<sup>186</sup> Je zcela zřejmé, že i pohled na posílení suverenity může mít racionální základ, bez ohledu na „koncept“ suverenity. Opět ve svém směru mu pravdivost půjde přisoudit, avšak každý další závěr a směr zkoumání více relativizuje odpovědi a východiska předchozí.

### **5.2.5 Výsledný vlastní poznatek zkoumání**

Přes obširnou relativitu zkoumání, mnohost náhledů na věc, terminologickou nejednoznačnost a mnohé další obtíže vyvstalé při snaze zodpovědět otázku, zda ČR byla na své suverenitě integračními procesy oslabena nebo ne (resp. negativně ovlivněna nebo ne), mohu učinit s ohledem na pojednání obsažené v této práci vlastní závěr.

Integrační vliv nese ovlivnění veškerého typu v dílčích aspektech. Nelze jej v žádném případě absolutizovat. Nejvíce se přikláním k závěrům, že suverenita ČR byla ovlivněna, avšak nikoli negativním způsobem. Termín „oslabení“ suverenity nepovažuji za výstižný. Propůjčení či sdílení státní suverenity s nadstátním integračním celkem shledávám jako dobrovolné, přijaté a přezkoumávané nejvíce kvalifikovanými způsoby, kterými tak lze učinit. Tento proces shledávám jako fungující v bezpečně stanovených mezích, s dostatečnými pojistkami proti případnému selhání systému. Potenciální negativní integrační důsledky nespojuji přímo s otázkou státní svébytnosti – tu považuji za nedotknutelnou a dobře ústavně

---

<sup>185</sup> op. cit. 147.

<sup>186</sup> op. cit. 148.

chráněnou, pokud by se skutečně mělo v rámci běžných intencí navázat na negativní vliv na svébytnost, považuji tuto část svébytnosti za onu koncepčně již sdílenou a jako určitou nadstavbu běžné svébytnosti unitárního státu. S touto formou či částí též naopak spojuji plně potenciální posílení či pozitivní vlivy plynoucí z účasti v celku.

## 6 Aktuální otázky vývoje vztahů ČR a EU a perspektivy směřování

Jak již bylo uvedeno v předchozích kapitolách, proces integrace je velice dynamický, protknutý snahami o účelné změny, vycházející z potřeb společenské regulace, ovlivňované zejména snahou o zlepšení současných problémů. Je to právě často problematika nekonzistence integračního celku a dílčí odlišnosti jednotlivých členů integrace, jež jsou motivem snahy po změnách.

Tyto změny běžně tendují k nastavení normativních pravidel pro všechny členské jednotky a jsou projevem další normativní regulace na úrovni centrální, resp. opět zde vzniká obecně hypotetický zásah do rozsahu vzájemných kompetencí a s tím opět potenciální modifikace ovlivnění svébytnosti států, jakožto členských jednotek.

Následující pojednání bude mít povahu doplňující úvahy nad charakterem některých významných budoucích možných směrů v příslušných oblastech, ke kterým integrační uskupení EU zřejmě směřuje. Paralelně budou uvažované budoucí změny zohledněny ve vztahu se zkoumanou hypotézou, resp. hypotézami - zmíněnými v této práci, a tak se též stanou dílčím novým podkladem pro vzešlé závěry, učiněné při snaze zodpovědět hlavní zkoumanou otázku a budou moci být aspektem perspektiv svébytnosti ČR v budoucnu. Vzhledem k jejich budoucímu charakteru se však jedná o pouze o potenciální nástin perspektiv obecného směru.

### 6.1 Fiskální pakt

Jedním z ožehavých témat současnosti v oblasti evropské integrace, je Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii.<sup>187</sup> Obsahem této Smlouvy jsou zejména přísná pravidla týkající se regulace maximálních limitů strukturálních rozpočtových deficitů, celkového zadlužení, vyrovnanosti či přebytku státních rozpočtů, snižování zadlužení, apod.<sup>188</sup> Stanovuje se povinnost předběžného projednávání státních rozpočtů s evropskými institucemi a též rozsáhlejší organizace

---

<sup>187</sup> Smlouva označována jako „Fiskální pakt či kompak“, text dostupný na:

[http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/tiskove-zpravy/\\_SMLOUVA-O-STABILITE--KOORDINACI-A-RIZENI---neoficialni-preklad\\_.pdf](http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/tiskove-zpravy/_SMLOUVA-O-STABILITE--KOORDINACI-A-RIZENI---neoficialni-preklad_.pdf).

<sup>188</sup> Srov. zejména čl. 3 a čl. 4 Smlouvy.

správy eurozóny.<sup>189</sup> Rozsáhlá integrační koordinace v celé této oblasti je podpořena sankční pravomocí na centrální úrovni v případě nedodržení stanovených požadavků.<sup>190</sup> Předpokladem je, že pravidla vyplývající ze Smlouvy budou vtělena do národního práva – nejlépe na úrovni ústavní novotvorby.<sup>191</sup> Tato Smlouva má být začleněna ve lhůtě nejvýše pěti let do právního rámce EU, a to na základě vyhodnocení zkušeností s jejím plněním.<sup>192</sup>

Česká republika se dosud k fiskálnímu paktu nepřipojila. Přes původně zdrženlivý postoj však aktuální pozice vlády ČR je otevřenější jak k připojení se k tomuto paktu, tak k budoucímu začlenění se do eurozóny.<sup>193</sup>

Je zřejmé, že v souladu se závěry vládní analýzy Smlouvy:<sup>194</sup> *“představuje reálný přenos některých pravomocí České republiky na orgány Evropské unie, a proto podléhá režimu článku 10a Ústavy ČR. Smlouva sice stojí mimo právní rámec Evropské unie, a proto by na jejím základě v zásadě nemělo docházet k přenosu pravomocí orgánů ČR na mezinárodní organizaci – Evropskou unii. Ve skutečnosti však Smlouva definuje nové úkoly pro orgány EU a její provádění smluvními stranami, jež jsou členskými státy EU, lze chápat jako podstatnou změnu způsobu výkonu pravomocí přenesených na Unii.“*

Smlouva dle mého názoru nepochybně představuje další integrační utužení sepejetí členských jednotek a celku při dalším rozšíření propůjčení či sdílení dalších pravomocí. Z pohledu dělby či sdílení pravomocí, jakožto obecného negujícího faktoru státní suverenity, jej lze považovat za další prvek potvrzující určitý negující vliv při zachování tohoto hlediska. Ingerence do oblasti měny, rozpočtu či daní, je z teoretického hlediska velice závažným atributem v oblasti množiny pravomocí, jejíž sdílení lze z tohoto pohledu – zejména s utvrzením sankční pravomocí, považovat za obecně negativní pro svébytnost ingerovaného. V přímé kontradikci s tímto hlediskem jsou však nezměněná hlediska vlivu nikoli negativního či přímo pozitivního popsána taktéž v předchozí kapitole. Bude-li tedy zachována zejména materiální ústavní vnitrostátní ochrana a svoboda účasti na tomto typu integrační

---

<sup>189</sup> Srov. zejména čl. 11 a čl. 12 Smlouvy

<sup>190</sup> Srov. čl. 8 Smlouvy.

<sup>191</sup> Srov. čl. 3 Smlouvy.

<sup>192</sup> Srov. čl. 16 Smlouvy.

<sup>193</sup> Blíže např. <http://www.euractiv.cz/cr-v-evropske-unii/clanek/obrat-v-evropske-politice-pokracuje-vlada-se-chce-pripojit-k-fiskalnimu-paktu-011521>.

<sup>194</sup> Text dostupný na: <http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analiza-UV-final.pdf>.

změny a na integraci obecně, nebude dle mého názoru z tohoto hlediska i nadále důvod k obavám z negativního integračního vlivu na státní suverenitu. Stejně tak nelze opomenout ani určité pozitivní hledisko, které tímto rozšiřuje svůj podklad.

Fiskální pakt je zcela zjevně posílením současné formy integrace, ze všech příslušných hledisek typu vlivu na státní suverenitu, je však jen dalším relativizujícím prvkem a nese znaky všech zmíněných vlivů. Lze jej jistě považovat z hlediska perspektiv směřování, za pokračování dlouholetého nastoleného trendu utužování integrace.

## 6.2 Bankovní unie

Dalším rodícím se integračním nástrojem je vize vytvoření mnohem striktnější koordinace a regulace v bankovní oblasti – vytvoření společné bankovní unie. Dle uskutečněných jednání i potenciálních předpokladů by se mělo jednat o třípilířový systém.<sup>195</sup> Prvním pilířem je jednotný bankovní dohled Evropské centrální banky nad bankovními institucemi členských států<sup>196</sup> (a tím značný zásah do kompetencí národního centrálního bankovníctví), druhým pilířem je vznik jednotného mechanismu postupů proti bankám, které se ocitnou v potížích, včetně vytvoření fondu k shromažďování finančních prostředků<sup>197</sup>, třetím pilířem má být vytvoření systému pojištění vkladů.

Česká republika se již v současnosti staví k budoucímu vstupu do zamýšlené bankovní unie otevřeně. Počítá s ní však potenciálně paralelně až s problematikou vstupu do eurozóny.<sup>198</sup> ČR v současnosti, jako nečlen eurozóny, disponuje přebytkem vlastního financování a vize nutnosti pomoci ze společných fondových prostředků tu v současnosti zřejmě není, naopak spíše vize solidárního podílnictví či jiných negativních důsledků, právě bez reálných výhod za současného stavu.

Otázka vlivu v tomto případě je v zásadě shodná, jako v případě předchozí problematiky. Perspektivy směřování integrace i v tomto případě vykazují tendenci

---

<sup>195</sup> Blíže <https://www.euroskop.cz/46/23358/clanek/summit-eu-lidri-podporili-nejvetsi-skok-vpred-od-zavedeni-eura/>.

<sup>196</sup> Srov. <http://www.ecb.europa.eu/ssm/html/index.cs.html>.

<sup>197</sup> Srov. <https://www.euroskop.cz/46/23359/clanek/eu-se-dohodla-na-vzniku-fondu-pro-pomoc-bankam-v-eurozone/>.

<sup>198</sup> Blíže <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/premier-jsme-spokojeni-s-rezoluci-o-bankovni-unii--114663/>.

k utužení vztahů a k další dělbě kompetencí v dalších zásadních oblastech. Státní svébytnost opět jistě pocítí příslušné změny, které budou vykazovat opět všechny výsledné znaky ovlivnění suverenity, přímo úměrné úhlu zkoumání. Nicméně vzhledem k zcela státoprávně elementární oblasti koordinace, je zřejmé, že tyto znaky ovlivnění budou svým rozsahem zásadní. Vznikají úvahy, že z hlediska dělby pravomocí jsou tyto změny již krokem k vytvoření federace.<sup>199</sup> Z opačného pohledu je patrné, že abychom mohli konstatovat nikoli negativní vliv na svébytnost, je třeba, aby ony ústavní ochranné prvky a svobodná legitimita rozhodování o účasti, setrvání a rozhodovacích procesech, byly naplňovány o to důrazněji.

---

<sup>199</sup> Blíže <http://www.euractiv.cz/cr-v-evropske-unii/clanek/bankovni-unie-muze-byt-prvnim-krokem-k-evropske-federaci-010793>.

## 7 Závěrečné shrnutí a výsledky zjištění

Na počátku snah a vizí směřujících k tvorbě této práce, jsem byl přesvědčen o vyslovení hypotézy o oslabení či neoslabení suverenity ČR v rámci bezprostředně proběhlých a současných integračních procesů. Během získaných poznatků při zpracovávání práce, jsem došel ke zjištění, že veškerá poznání o státní suverenitě jako takové i konkretizované v našem případě, jsou velice relativní a je obtížné přinést jednoznačný závěr.

Zástupci různých tvrzení o suverenitě našeho státu v současné integraci, její míře, oslabení či neoslabení, přenosu, sdílení, propůjčení či jiných formách klasifikace vztahů, na onom integračním základu, přináší v zásadě vždy více či méně konkrétní odpovědi na příslušné integrační vlivy. Pravdivost těchto tvrzení podpirají rozsáhlou argumentací.

V rámci zjištění vzešlých při této práci, docházím k názoru, že jednotlivé argumenty a tvrzení nelze jinými vyvrátit a naopak. Vždy lze přisvědčit relativní pravdivost, která je vždy úměrná úhlu zkoumání dané problematiky. Na základě tohoto zjištění jsem se rozhodl již dále nepokračovat ve snaze přisvědčit některému z tvrzení svůj jednoznačný příklon.

Má práce přináší jiný výsledek, než jsem původně očekával. Po deskriptivním teoretickém souhrnu fenoménu suverenity státu a dále souhrnu hlavních relevantních dějů ji v konkrétních případech ovlivňujících, přichází výsledná podložená zodpovězení, která však nelze uvést do obecné podoby. Původní jedinou hlavní zkoumanou hypotézu této práce jsem uvedl do dílčích modifikací a ty pak potvrdil i vyvrátil – díky oné relativnosti úhlů zkoumání. Suverenita ČR byla ovlivněna negativně, nikoli negativně, i pozitivně.

V nejstručnějším souhrnu zastávám výsledný názor, že Česká republika a její státní suverenita je natolik dobře chráněna na úrovni svého ústavního řádu, že integrační vlivy díky tomu nedosahují negativního charakteru. To vše je podpořeno maximální mírou svobody v rozhodování o všech příslušných aspektech účasti na integračních procesech. V rámci zachování výše uvedeného, shledávám negativní vlivy jako fakticky neúčinné, nebo působící na tu část státní suverenity, která je koncepčně již jakousi sdílenou nadstavbou běžné suverenity unitárního státu. V tomto ohledu nazírám podobně i na relaci posílení naší suverenity.

Nepřímý, avšak dle mého názoru neméně důležitý poznatek, který vyplynul

z této práce, je jasně demonstrována teoretická i praktická nemožnost zobecnění odpovědí a jejich podkladů, které při zkoumání integračního vlivu EU na ČR mohou vyvstat.



## Seznam použitých pramenů

### Knihy:

- ADAMOVIČ, K. In Dějiny evropského kontinentálního práva, 2. dopl. vyd. Praha: Linde, 2004
- ADAMOVIČ, K. In Slovník českého práva, 2. díl, 3. vyd., Praha: Linde, 2002 s. 1510
- BALÍK, S., BALÍK, S. ml. Texty ke studiu právních dějin evropských zemí a USA. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005
- BLAHOŽ, J., BALÁŠ, V., KLÍMA, K., Srovnávací ústavní právo, 3. vyd, Praha: ASPI, 2007
- BLECHA, I. Filosofie. 4. vyd. Olomouc: nakl. Olomouc, 2004
- GERLOCH, A., WINTR, J., (eds). Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009
- GERLOCH a kol., Teorie a praxe tvorby práva, Praha: ASPI, 2008, s. 262, 263, 335
- GERLOCH, A., HŘEBEJK, J., ZOUBEK, V., Ústavní systém České republiky, Základy českého ústavního práva, Praha: Prospektum, 2002
- HOBBS, T. Leviathan, neboli o podstatě, zřízení a moci státu církevního a občanského. Praha: Melantrich, 1941
- HOLLÄNDER, P., Základy všeobecné státovědy, 2.vyd., Plzeň: Aleš Čeněk, 2009
- JELLINEK, G. Všeobecná státověda, Praha: nákl. J. Laichtera na Král. Vinohradech, 1906
- KLÍMA, K., a kol., Komentář k Ústavě a Listině, 2. vyd., Plzeň: Aleš Čeněk, 2009
- KLÍMA, K., a kol., Praktikum českého ústavního práva, 3. vyd., Plzeň: Aleš Čeněk, 2009
- KLÍMA, K. a kol., Ústavní právo, 4.vyd, Plzeň: Aleš Čeněk, 2010
- KYSELA, J. (ed.) Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy: sborník příspěvků. Praha: Eurolex Bohemia, 2003
- KLOKOČKA, V. Ústavní systémy evropských států, 2.vyd., Praha: Linde, 2006
- LOCKE, J. Dvě pojednání o vládě, 1.vyd. Praha: nakl. Československé akademie věd, 1965
- MALENOVSKÝ, J., Mezinárodní právo veřejné, 5. vyd, Brno: Doplněk
- MONTESQUIEU, CH. O duchu zákonů. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003

- PAVLÍČEK, V., O české státnosti, II. díl O právech svobodách a demokracii, Praha: Karolinum, 2002
- PAVLÍČEK, V. Suverenita a evropská integrace: k ústavněprávním souvislostem vstupu České republiky do Evropské Unie. 1. vyd. Praha: Vodnář, 1999
- PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J., Ústava a ústavní řád České republiky, Komentář, I. díl Ústavní systém, Praha: Linde, 1998
- PAVLÍČEK, V., a kol. Ústavní právo a státověda 1. díl Obecná státověda, 1.vyd. Praha: Linde, 1998
- PAVLÍČEK, V., a kol., Ústavní právo a státověda, II. díl Ústavní právo České republiky, 1. úplné vyd. Praha: Leges
- ROUSSEAU, J.J.. O společenské smlouvě, neboli, O zásadách státního práva. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2002
- SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J., Ústava České republiky, Komentář, 1.vyd., Praha: C.H. Beck, 2007
- ŠÁMALÍK, F., Ústava sevřená v protikladech restaurace, Brno: Doplněk, 2008
- TICHÁ, H., Československo-sovětské vztahy 1961 – 1971, Dokumenty a materiály, Praha: Svoboda, 1975
- WEYR, F. Soustava československého práva státního, Brno: Barvič, 1921
- WINTR, J. Principy českého ústavního práva s dodatkem principů práva evropského a mezinárodního, Praha: Eurolex Bohemia, 2006

### **Časopisecká literatura:**

- BOBEK, M., Ústavní soud ČR a přezkum vnitrostátní implementace komunitárního práva: „poslouchej, co říkám a nekoukej, co dělám“?, Soudní rozhledy 5/2005
- BŘÍZA, P., Jaké jsou dopady „Lisabonského nálezu“ (nejen) pro ústavní rovnu vztahu českého a unijního práva, Soudní rozhledy 6/2009
- DE MORZELLE, J., Nástupnictví států: příklad rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky, Právník 9/1993
- FILIP, J., Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem, Právní zpravodaj 11/2002
- FISS, M., O., Kapitalismus a demokracie, Právník 6/1992
- HOLLÄNDER, P., Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce, Právník 4/2005
- KOMÁREK, J., Vztah práva Evropské unie a právního řádu ČR očima tří rozhodnutí Ústavního soudu, Soudní rozhledy 10/2008

- KRÁL, R., K nálezu Ústavního soudu vyjasňujícímu meze jeho derogační pravomoci ve vztahu k českým předpisům neslučitelným s komunitárním právem, Právní rozhledy 8/2007
- KRÁL, R., K přezkumu ústavnosti českých předpisů transponujících, popř. implementujících komunitární či unijní akty, Právní rozhledy 6/2005
- KRÁL, R., O úskalí euronovely, Právní rádce 2/2002
- KRÁL, R., Uznání i rozpaky nad „komunitárním“ nálezem Ústavního soudu ve věci cukerných kvót, Právní rozhledy 11/2006
- KRÁL, R., Znovu k zakotvení vnitrostátních účinků komunitárního práva v Ústavě ČR, Právní rozhledy 3/2004
- KÜHN, Z., KYSELA, J., Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je?, Časopis pro právní vědu a praxi 3/2002
- KÜHN, Z., KYSELA, J., Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu?, Právní rozhledy 1/2004
- KÜHN, Z., Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů, Právník 8/2004
- KYSELA, J., KÜHN, Z., Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR, Právní rozhledy 7/2002
- KYSELA, J., K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR, Právní rádce 11/2002
- KYSELA, J., Lisabonská smlouva v kontextu předběžného přezkumu Ústavním soudem, Právní zpravodaj 6/2008
- GERLOCH, A., Mezinárodní smlouvy o lidských právech jako pramen českého práva, Acta Universitatis Carolinae 1/1997
- MALENOVSKÝ, J., K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva, Právní rozhledy 21/2006
- MALENOVSKÝ, J., Komentovaný návrh článků Ústavy České republiky upravujících její vztah k mezinárodnímu právu, Právník 5/1999
- MALENOVSKÝ, J., Mezinárodní smlouvy podle Čl. 10 Ústavy ČR, Právník 9/2003
- MALENOVSKÝ, J., Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002, Právník 9/2002
- MALENOVSKÝ, J., Vítězství „dogmatiků“ nad „pragmatiky“ se odkládá, Právní rozhledy 11/2005
- MARŠÁLKOVÁ, Z., Jak daleko sahá omezení pravomocí orgánů ČR po vstupu do EU ve světle nálezu Ústavního soudu ve věci cukerných kvót?, Právní rozhledy 15/2006

- MRÁZEK, J., Suverenita státu a mezinárodní právo, Právník 7/2007
- PAVLÍČEK, V., Poznámky k úpravě občanských práv a k osudu Československa, Právník 3/1993
- SYLLOVÁ, J., „Euronovela“ Ústavy ČR, Právní rádce 5/2002
- ŠÁMALÍK, F., Suverenita lidu v ideji a každodennosti ústavního režimu, Právník 6/1997
- ŠEVČÍK, V., Výhledy ústavnosti v novém státě – pokus o analyzující sondu, Právník 12/1994
- WINTR, J., Čtyři otázky o Evropské Ústavě, Právník 12/2005
- WINTR, J., První rozhodnutí ústavního soudu o ústavnosti mezinárodní smlouvy, Jurisprudence 1/2009

### Internetové zdroje:

- BODIN, J. *Six books of commonwealth*, dostupné v elektronické podobě na [http://www.constitution.org/bodin/bodin\\_.htm](http://www.constitution.org/bodin/bodin_.htm)
- Sněmovní tisk 208, r. 1999, dostupný na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=208&CT1=0>
- Sněmovní tisk 884, r. 2001, dostupný na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=884&CT1=0>
- Důvodová zpráva k zákonu č. 395/2001 Sb., text dostupný na <http://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?type=html&documentId=oz5f6mrqgayv6mzzgvpwi6rng&conversationId=954604>
- Důvodová zpráva k zákonu č. 515/2002 Sb., text dostupný na <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?type=html&documentId=oz5f6mrqgazf6njrgvpwi6rng&conversationId=978619>
- Smlouva označována jako „Fiskální pakt či kompakť“, text dostupný na: [http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/tiskove-zpravy/\\_SMLOUVA-O-STABILITE--KOORDINACI-A-RIZENI---neoficialni-preklad\\_.pdf](http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/tiskove-zpravy/_SMLOUVA-O-STABILITE--KOORDINACI-A-RIZENI---neoficialni-preklad_.pdf)
- Vládní analýza Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii <http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analiza-UV-final.pdf>
- Články k otázkám fiskálního paktu a bankovní unie <http://www.ecb.europa.eu/ssm/html/index.cs.html>
- <http://www.euractiv.cz/cr-v-evropske-unii/clanek/obrat-v-evropske-politice-pokracuje-vlada-se-chce-pripojit-k-fiskalnimu-paktu-011521>

- <http://www.euractiv.cz/cr-v-evropske-unii/clanek/bankovni-unie-muze-byt-prvnim-krokem-k-evropske-federaci-010793>
- <https://www.euroskop.cz/46/23359/clanek/eu-se-dohodla-na-vzniku-fondu-pro-pomoc-bankam-v-eurozone/>
- <https://www.euroskop.cz/46/23358/clanek/summit-eu-lidri-podporili-nejvetsi-skok-vpred-od-zavedeni-eura/>
- <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/premier-jsme-spokojeni-s-rezoluci-o-bankovni-unii--114663/>

### **Soudní rozhodnutí:**

- Nálež Ústavního soudu Pl. ÚS 19/93, ze dne 21. 12. 1993
- Nálež Ústavního soudu Pl. ÚS 28/95, ze dne 27. 11. 1996
- Nálež Ústavního soudu III. ÚS 31/97, ze dne 29. 5. 1997
- Nálež Ústavního soudu Pl. ÚS 45/00, ze dne 14. 2. 2001
- Nálež Ústavního soudu Pl. ÚS 5/01, ze dne 16. 10. 2001
- Nálež Ústavního soudu Pl. ÚS 36/01, ze dne 25. 6. 2002
- Nálež Ústavního soudu Pl. ÚS 39/01, ze dne 30. 10. 2002
- Nálež Ústavního soudu I. ÚS 752/02, ze dne 15. 4. 2003
- Nálež Ústavního soudu Pl. ÚS 50/04, ze dne 8. 3. 2006
- Nálež Ústavního soudu Pl. ÚS 66/04, ze dne 3. 5. 2006
- Nálež Ústavního soudu Pl. ÚS 36/05, ze dne 16. 1. 2007
- Nálež Ústavního soudu Pl. ÚS 56/05, ze dne 27. 3. 2008
- Nálež Ústavního soudu Pl. ÚS 19/08, ze dne 26. 11. 2008
- Nálež Ústavního soudu Pl. ÚS 29/09, ze dne 3. 11. 2009
- Rozsudek ESD C 6-64 Costa vs. E.N.E.L, ze dne 15. 6. 1964
- Rozsudek ESD C 105-03 Maria Pupino, ze dne 16. 6. 2005

### **Právní předpisy a jiné související zdroje:**

- Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie a Smlouvy o Evropské unii, publikováno v Úředním věstníku EU č. 2012/C 326/01
- Lisabonská smlouva, publikováno v Úředním věstníku EU č. 2007/C 306/01

- Listina práv Evropské unie, publikováno v Úředním věstníku EU č. 2012/C 326/02
- Rozhodnutí prezidenta republiky č. 144/1993 Sb., o sjednávání mezinárodních smluv
- Smlouva o Ústavě pro Evropu, publikováno v Úředním věstníku EU č. 2004/C 310/01
- Usnesení České národní rady č. 5/1993 Sb., k přijetí ústavního zákona České národní rady o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky
- Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky
- Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci
- Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky
- Ústavní zákon č. 327/1991 Sb., o referendu
- Ústavní zákon č. 541/1992 Sb., o dělení majetku České a Slovenské Federativní Republiky mezi Českou republikou a Slovenskou republikou a jeho přechodu na Českou republiku a Slovenskou republiku
- Ústavní zákon č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské Federativní Republiky
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
- Ústavní zákon č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky
- Ústavní zákon č. 29/1993 Sb., o některých dalších opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky
- 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. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

## **Cizojazyčné resumé**

The thesis presented here - Sovereignty of Czech Republic, its changes and perspectives is by its nature a theoretical study in constitution and political science. Within the scope of application of theoretical and practical findings, it attempts to assess the development of and the relevant influence on the sovereignty of the Czech Republic in conjunction with the established trend of European integration, specifically in the form of membership in the European Union .

The original partial scepticism that was reflected in the planned main hypothesis brought on the assumption that on the basis of gathered relevant findings, propositions of a weakened sovereignty of the Czech Republic would be nodded to in agreement, or more precisely, the assumption was so prevalent that it actually became the main focus of this hypothetical study. However, right at the beginning of the endeavour, a certain relativity of the research viewpoints was becoming apparent in parallel with the overall relativity of the results of the examined issue.

After taking into account the considerable range of doctrinal foundations, the formerly reached conclusions were transformed into the relative viewpoints of research and the negative influences, not at all both the negative and the positive, that come with the examined process of European integration were refuted. At the same time, it was made evident that absolutizing the conclusions in this field is an impossibility and that the individual partial effects cannot be mutually excluded, for those have a different basis.

In summary, this thesis outlines the conclusion that the present and also apparently the future sovereignty of the Czech Republic remains unchallenged given the trending level of constitutional protection and decision-making processes, however widely connected with the participation in the joint integration effort they may be. The main contribution of this thesis is actually the more complex dissemination of the various research viewpoints for this issue that is supported by the qualified doctrinal foundations, which may often lead to less than complex results when expressed individually. In this respect, this thesis provides a large amount of partial conclusions that demonstrate the various possibilities of how this issue may be looked upon and also a certain inconsistency in the actual phenomenon of national identity and peculiarity that, within the scope of its principal characterisation, may be labelled as "dynamic" and "relative".