

UK Pedagogická fakulta

Katedra občanské výchovy a filosofie

Suverenita státu v kontextu evropského práva

Tomáš Jirovec

JUDr. Stanislav Sádovský, Ph.D., MSc., LL.M.

2010

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto písemnou diplomovou práci s názvem Suverenita státu v kontextu evropského práva napsal samostatně a výhradně s použitím citovaných pramenu.

Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna veřejnosti ke studijním účelům.

V Praze 27. 5. 2010

Tomáš Jirovec v. r.

Poděkování

Děkuji JUDr. Stanislavu Sádovskému Ph.D., MSc., LL.M. za výborné vedení diplomové práce a za jeho věcné a podnětné připomínky. Děkuji Michaele Mackovičové za pomoc s překladem. Děkuji rodičům a přítelkyni za podporu během zpracovávání diplomové práce.

Obsah

- Úvod** (5)
- 1. Stát a jeho znaky** (8)
 - 1.1.** Exkurs do způsobů vzniku státu (8)
 - 1.1.2.** Trvání a zánik státu (11)
 - 1.2.** Znaky státu (12)
 - 1.2.1.** Území (13)
 - 1.2.2.** Obyvatelstvo (15)
 - 1.2.2.1** Lid (16)
 - 1.2.2.2.** Struktura obyvatelstva (17)
 - 1.2.3.** Státní moc (20)
 - 1.2.4.** Institut mezinárodního uznání (23)
- 2. Suverenita** (28)
 - 2.1.** Vymezení pojmu (29)
 - 2.2.** Suverenita státu v éře mezinárodních vztahů (31)
 - 2.2.1.** Exkurs do vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva (34)
 - 2.2.2.** K pojmu vnitřního omezení suverenity (38)
- 3. Evropské právo** (41)
 - 3.1.** Stručný pohled na utváření Unie (41)
 - 3.1.1.** Od ESUO k EHS a Euratomu (43)
 - 3.1.2.** Rozšiřování a přerod v Evropskou unii (45)
 - 3.2.** Prameny evropského práva (48)
 - 3.2.1.** K pojmu pramene práva (49)
 - 3.2.2.** Primární právo (53)
 - 3.2.3.** Sekundární legislativa Unie (58)
 - 3.3.** Stručný pohled na instituce Evropské unie (60)
- 4. Suverenita České republiky v kontextu členství v EU** (68)
 - 4.1.** Proces vstupu České republiky do Unie (72)
 - 4.2.** Ústavní změny před vstupem do Unie (74)
 - 4.3.** Lisabonská smlouva před Ústavním soudem (80)

4.3.1. První ústavní přezkum Lisabonské smlouvy (81)

4.3.2. Druhý ústavní přezkum Lisabonské smlouvy (86)

Závěr (89)

Seznam literatury (92)

Abstrakt v českém jazyce

Diplomová práce se zaměřuje na problematiku chápání pojmu státní suverenity, které je ovlivněno v posledních desetiletích neustálým prohlubováním integračních procesů na evropském kontinentu, které jsou zaštiťovány na platformě Evropské unie. Práce by měla sloužit zejména studentům pedagogických fakult a učitelům společenských věd na středních školách jako pomůcka k pochopení složité problematiky evropské integrace a jejího vlivu na charakter členských států. Poukazuje na to, jakým způsobem se mění, pod vlivem těchto tendencí, role státu, jeho znaky a především elementární složka státu, jeho suverenita. To vše v kontextu mezinárodního, především evropského práva, a proto nebude opomenuta ani analýza Evropské unie, co do její geneze, struktury jejího právního řádu a evropských institucí. Není opomenuta ani role České republiky v tomto procesu, stejně jako nutné změny, zejména ústavněprávního charakteru, které byla Česká republika nucena učinit, aby byla připravena plnit závazky, které jí z členství v Unii plynou. Na závěr práce je zachycena aktuální problematika evropské integrace, která vyvstala spolu s ratifikací Lisabonské smlouvy, a to ve světle dvou nálezů českého Ústavního soudu.

The Summary

The master's degree thesis focuses on the issue of transition in understanding the term "state sovereignty", influenced throughout the last decades by the continual deepening of integration processes on the European continent, which are shielded on the European Union platform. The thesis ought to serve primarily the students of education schools and the social sciences teachers at high schools as a tool for comprehending the complex matter of European integration and its influence on the nature of the member states. It points out how the role of state, state symbols and mainly the state's substantial component, its sovereignty, change under the influence of the mentioned tendencies. The topic is approached in the context of international, mainly European law, therefore the analysis of the European Union is included, in terms of its genesis, the structure of its legal order and the European institutions. The role of the Czech Republic in this process is described as well, and the same applies to necessary changes, especially of constitutional character, that must have been carried out by the Czech Republic in order to be prepared for fulfilling its obligations, resulting from the European Union membership. The closing part of the thesis depicts the current issues in the field of European integration, which have arisen through the ratification of the Lisbon Treaty, in the light of two decisions of the Constitutional Court of the Czech Republic.

Úvod

Problematika státní moci a její suverenity budí posledních zhruba 60 let značnou pozornost zejména v souvislosti s utvářením integračních uskupení. V této souvislosti dospěl nejdále evropský integrační proces. Jeho neustálý vývoj k co možná nejúžší spolupráci států na platformě Evropských společenství vyvolává otázky, do jaké míry se může suverénní subjekt mezinárodního práva, jakým stát je, vzdát ve prospěch určitého integračního seskupení své suverenity, aby si stále zachoval rysy státu. Tato problematika se objevila i v České republice v souvislosti se vstupem do Evropské unie a v poslední době znovu vystoupila na povrch v souvislosti s Lisabonskou smlouvou, jejíž přezkum ústavnosti prováděl Ústavní soud hned dvakrát a právě s otázkou suverenity státu se musel v odůvodnění nálezů též vypořádávat.

Tato práce má za cíl pojmut právě onu kategorii suverenity státu s ohledem na mezinárodní integrační procesy se zvláštním akcentem na integraci evropskou. Je jasné, že kategorie suverenity je kategorií již historickou. Její pojmenování jako jedné ze základních právně-filozofických substancí státu se nemění, ale obsah tohoto pojmu prožívá zejména od druhé poloviny 20. století dynamickou proměnu. Suverenita je tedy atributem státu a toto úzké navázání na stát a státní moc bude akcentováno v první části této práce, která se zaměří na výklad jednotlivých definičních znaků státu, které jsou v teorii státu a práva obecně přijímány už řadu desetiletí. Vzhledem k tomu, že téma práce má mezinárodněprávní rozměr, bude zohledňována i ta skutečnost, že stát je prvotním (původním) subjektem mezinárodního práva a proto se bude nahlížet na atributy státu i mezinárodněprávní optikou.

Druhá kapitola se bude zabývat samotným uchopením pojmu suverenity včetně modifikace jeho obsahu v souvislosti s globalizačními tendencemi, které ovlivnily Evropu po II. světové válce. V souvislosti s tím bude vysvětleno i proměňující se chápání vzájemného ovlivňování právního řádu vnitrostátního a mezinárodního, které se postupem času transformovalo z převažujícího dualistického pojetí v pojetí monistické, což bude demonstrováno na příkladu českého právního řádu.

Třetí velký blok bude zaměřen na problematiku Evropské unie, jako na platformu, která je autonomním tvůrcem práva specifické povahy, které se dnes nedá čistě zařadit ani do kategorie práva vnitrostátního, ani práva mezinárodního, neboť disponuje určitými prvky z obou dvou těchto systémů. Práce se zaměří na genezi evropských integračních struktur a

jejich prolínání a prohlubování, které vedlo ke vzniku Evropské unie, která zažívá v současnosti největší přepracování jejího institucionálního fungování od dob Maastrichtské smlouvy, vynucené masivním rozšířením v posledních 5 letech, kdy se patnáctičlenné seskupení rozrostlo až na dnešních 27 členských států. Stranou nezůstane ani zájem o základní charakteristiku evropských institucí, samozřejmě už pod zorným úhlem Lisabonské smlouvy a výklad problematiky pramenů evropského práva, která stále více ovlivňuje legislativu členských států a díky zásadě aplikační přednosti a přímého účinku, které již v 60. letech judikoval Soudní dvůr Evropské unie, přímo i životy všech občanů Evropské unie.

Závěrečná kapitola se zaměří na problematiku vztahu Evropské unie a České republiky, zejména na proces jejího přistoupení do struktur Unie, který trval od podání přihlášky v roce 1996 téměř 10 let. Budou vyloženy základní ústavněprávní změny, které byla Česká republika nucena učinit, aby mohla úspěšně plnit závazky vyplývající pro ni z členství v této organizaci. A konečně bude analyzován složitý proces ratifikace Lisabonské smlouvy, kterou byl nucen Ústavní soud hned dvakrát v průběhu ratifikace přezkoumávat z hlediska českého ústavního pořádku. Při rozboru těchto nálezů Ústavního soudu se pozornost zaměří hlavně na části odůvodnění, které se dotýkají modifikace pojetí státní suverenity v souvislosti s účastí České republiky v Unii. Právě rozdílný pohled na proměnu státní suverenity v kontextu evropského práva u Ústavního soudu a u prezidenta republiky jasně ukazují, jak složitá je dospět k jednoznačnému závěru v tom, zda je dnes ještě možné pojímat současné moderní evropské státy za plně suverénní.

Tato práce by měla sloužit zejména pro posluchače Pedagogické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a pro budoucí i současné učitele působící na sekundárním stupni vzdělávací soustavy, kteří mají na starost výuku společenských věd. Poslouží pro základní orientaci pro výuku politologie, státovědy, ústavního práva a evropské integrace ve vzájemných souvislostech. Pohled na evropskou integraci nelze uchopovat černobíle, je to problematika složitá, která má řadu diskutabilních bodů, zejména právě v oblasti pojetí státní suverenity či kritizovaného demokratického deficitu. Tato látka by se měla stát základem pro výuku společenských věd, neboť je jasná tendence při reformě českého školství zaměřit výuku do praktického života. Evropská unie a její instituce zasahují a zdá se, že stále častěji budou zasahovat, do každodenního života občanů České republiky. Je proto třeba studentům středních škol v co možná největší míře poskytnout všechny dostupné informace jak praktického, tak i teoretického charakteru, aby byli schopni se orientovat v jejich následném životě, který bude tak ovlivněn naší členstvím v Evropské unii. Tato práce by měla být v tomto středoškolském pedagogům nápomocna.

1. Stát a jeho znaky

Již Aristoteles ve 4. století př. n. l. vyslovil tezi, že člověk je bytost společenská a státoporná a stát považoval za dokonalé společenství lidí, které se řídí ústavou. Je třeba rozlišovat termín stát jako výraz a jako pojem. Samotný výraz stát je totiž na rozdíl od obsahové složky pojmu stát mnohem mladší. „Na sklonku 19. století vymezení pojmu stát z právního hlediska najdeme v učebnicové definici J. Pražáka¹, který jej definoval jako trvalý organický svazek lidstva, jisté teritorium obývajících, s jedinou vůlí a jedinou mocí nejvyšší, jehož účelem jest napomáhati dosažení všech životních úkolů lidu, takto spojeného.“²

Společenství lidí, které jsou dnes označovány jako státy, existují od chvíle, kdy se lidstvo začalo usazovat na jednu teritoriu a počalo se mocensky organizovat. O prvních státních útvarech lze hovořit zhruba od 4. až 3. tisíciletí př. n. l. v oblasti Mezopotámie, mezi řekami Eufrat a Tigris³. „V průběhu věků státy vznikaly a zanikaly, rozložily se samy, nebo byly vyvráceny útoky zvenčí. Měnila se podoba států i jejich funkce. Městské státy helénistické i východní despotie byly nahrazeny státy feudálními a jejich svazky a postupně vznikaly moderní státy buržoazní.“⁴ Je tak dobře patrné, že obsah pojmu stát je tisíce let starý a v průběhu této doby se institucionálně vyvíjel a zdokonaloval až do dnešních forem moderních států se všemi jejich klíčovými atributy.

1.1 Exkurs do způsobů vzniku států

Primárním způsobem vzniku státu je jeho vytvoření ze základů předstátní formy organizace lidské společnosti. Geneze vzniku státu byla rozličná, většinou vystoupil silný vládce schopný prosadit svoji vůli vůči ostatnímu obyvatelstvu na určitém území, zorganizovat vojenskou sílu a dobýt další přilehlé oblasti, a takto nabyté teritorium chránit

¹ Prof. JUDr. Jiří Pražák (1846 – 1905) byl uznávaným odborníkem na rakouské ústavní právo a právo správní. V letech 1892 – 1893 byl rektorem Univerzity Karlovy. Jeho vrcholným dílem je čtyřsvazková publikace Rakouské právo ústavní vydané v letech 1895 – 1898.

² PAVLÍČEK, V. a kol. (1998, s. 46)

³ Jako první státní útvar je označována tzv. Akkadská říše existující přibližně v letech 2330 - 2150 př. n. l. Diskuse o tom, který útvar můžeme opravdu považovat za první státní, se vedou v odborné historické literatuře a názory se různí.

⁴ PAVLÍČEK, V. a kol. (1998, s. 46)

silou a udržovat. Starověké a středověké státní útvary vykazovaly značnou nestabilitu, a to právě proto, že institucionálně nebyly vytvořeny dostatečně pevné vazby, které by zajistily dlouhodobou životnost a prosperitu. Veškerá moc byla shromážděna v rukou panovníka nebo úzké skupiny lidí okolo něj, což po smrti takového vládce muselo nutně spustit boj o moc mezi vrcholnými úředníky a často ještě vpád okolních vládců, kteří cítili možnost obohatit se na úkor země nacházející se v dočasném chaosu. Je nutno poznamenat, že některé státy vzniklé ve starověku či středověku si udržují svou existenci už stovky a někdy i tisíce let bez ohledu na změny státních forem a politických režimů.⁵

Moderní doba novověku přinesla několik etap vzniku států. Zejména státy západoevropské své moderní formy utvářejí pod vlivem vypuknutí buržoazních revolucí, které konstituují tzv. národní státy⁶. Definovat tuto formu moderního státu není úkol jednoduchý, což je způsobeno zejména tím, že samotný pojem národa je z definičního pohledu složitě uchopitelný. Ve své podstatě jde o to, že takový stát je založen na ideji teritoriálního splynutí státu, jako instituce geografické a politickoorganizační a národa, jako společenství kulturně a etnicky si blízkých osob. Trend vzniku těchto národních států je dobře pozorovatelný zejména (a spíše právě jen) v Evropě po podepsání Vestfálského míru⁷. Státy mimoevropské tento proces minul a do dnešních dob jsou to právě státy evropské, které vykazují největší propojení státní organizace s národem usazeným na území pod státní mocí. Ovšem globalizační tendence posledních cca 50. let pomalu rozrušují tuto koncepci a i státy evropské se přibližují ke struktuře obyvatelstva států severoamerických a asijských. Přesto si ale střeží svou národní ideu a nezdá se, že by byla myšlenka národních států zcela smazána.

Razantní nárůst počtu nových států Evropa zaznamenala s přelomem 19. a 20. století v důsledku rozpadu velké říše Osmanské, kdy se vytvořila, nebo lépe řečeno znovuobnovila řada států na Balkánském poloostrově. Krátce po této významné dějinné události nastala další, a to I. světová válka, jež způsobila erupci národního cítění a touhy po vlastním samostatném státu zejména v srdci střední Evropy, tedy v budoucím Československu. Americký prezident W. Wilson proklamoval myšlenku práva národů na sebeurčení, které se po válce a rozpadu carského Ruska dovolávala celá řada národů ve snaze prokázat svou státnost.

Dalším významným faktorem ovlivňujícím vznik států byl proces dekolonizace, který

⁵ Státy jako Egypt nebo Čína navazují na tradice založené před několika tisíci lety, státy západní a střední Evropy se udržují více méně v hranicích, které byly vytvořeny v 9. a 10. století.

⁶ V Anglii vidíme tyto trendy již od 15. století, ve Francii a na Pyrenejském poloostrově pak o století později. Státy střední Evropy, zejména Německo, se takto realizují ve století 19.

⁷ Tento mír ukončil tzv. třicetiletou válku, která zasáhla velkou část Evropy v první polovině 17. století. Byl podepsán v Münsteru a Osnabrücku roku 1648. Zakončil tak dějinnou etapu, která měla dalekosáhlé důsledky i pro země Koruny české díky porážce na Bílé hoře.

ve druhé polovině 20. století probíhal na africkém kontinentě. Bohatě koloniální panství, které evropské velmoci v Africe vybudovaly, se už nedalo udržet. Odstředivé tendence afrických národů od cizí správy nabraly na síle zejména na přelomu 50. a 60. let.⁸ Velká Británie a Francie ztratily velká území, ale zatímco Britové se rozešli s osamostatněnými národy relativně poklidnou cestou a řada takto odtržených států patří stále do organizace Commonwealth, Francie se nehodlala smířit s takovým mocenským oslabením a bojovala o čerstvě ztracená území v Indočíně (Vietnam, Laos, Kambodža) a v Alžírsku⁹. Nepřineslo to ovšem úspěch a i Francouzi se s vývojem mezinárodní situace museli vypořádat.

Dá se tedy shrnout, že dalšími okolnostmi vedoucími ke vzniku států mohou být:

- rozpad velkého státního útvaru na větší počet menších států (viz výše)
- vznik nových států na základě výsledků války (viz výše)
- spojení dvou či více států
- odtržení nově vzniklého státu při současném zachování státu stávajícího (z nedávné doby odtržení Kosova od Srbska)
- rozdělení jednoho státu na několik menších států (zejména u rozpadu federací)
- rozhodnutí Valného shromáždění OSN (např. stát Izrael)

I přes značnou míru stabilizace státních poměrů není problematika vznikání států uzavřená. Státy budou vznikat, i když pravděpodobně ne v takovém množství jako ve 20. století, nadále, neboť na řadě míst světa jsou i v současnosti viditelné snahy o separaci určitých území od dosavadních států s cílem vynutit si při nejmenším rozsáhlou autonomii (např. Španělsko je rozděleno do několika autonomních svazů a zejména radikální Baskové touží po samostatnosti, občanské války mezi africkými kmeny zase otrásají jednotou tamních států¹⁰ apod.).

Samotný vznik je pak dán aktem mimo rámec práva, neboť nejprve je nutné, aby stát vznikl, a teprve poté může prostřednictvím právních předpisů a státního donucení prosazovat svou moc. „Ke vzniku státu a k jeho udržení dochází většinou z vůle národa, lidu nebo jeho

⁸ Rok 1960 je také označován jako rok Afriky neboť 14 států západní a subsaharské Afriky docílilo nezávislosti a zbavilo se francouzské hegemonie (Mauretánie, Mali, Senegal, Gabon, Kongo, Středoafrická republika, Čad, Pobřeží slonoviny, Burkina Faso, Niger, Benin, Madagaskar, Togo a Kamerun). Velká Británie přišla o Nigérii a Somálsko, Belgie ztratila Belgické Kongo.

⁹ Válka v Alžírsku probíhala v letech 1954 - 1962. Samostatnost Alžírsko byla totiž komplikovaná v důsledku velkého počtu francouzských přistěhovalců, kterých se nakonec 85% vystěhovalo. Pro Francii měla válka velké vnitrostátní dopady, způsobila pád čtvrté republiky a do čela páté republiky vynesla hrdinu II. světové války generála de Gaulla, který i přes počáteční neochotu přesvědčil národ o nutnosti uznat alžírskou nezávislost.

¹⁰ Což je zejména důsledek nešetrně řešené dekolonizace, kdy státní hranice byly vytvářeny bez ohledu na etnické pořádky.

politických elit. Stát je státem jen existencí orgánů, které reálně vykonávají státní funkce (na vymezeném území – *pozn. aut.*). Častým aktem proklamujícím vznik státu se stávalo prohlášení nezávislosti představitelů lidu daného území, který vytvořil nebo udržel či převzal státní orgány (státní strukturu) a vytvořil tak stát.¹¹

1. 1. 2 Trvání a zánik státu

Trvání (kontinuita) státu je obecně odvozeno od existence a trvání státní moci, ta je v republikách formálně v rukou lidu, fakticky delegována,¹² a v monarchiích v rukou vládnoucí dynastie a trvání státu je tak často odvozeno od kontinuity této dynastie.

Z našich národních dějin je znám příklad, kdy stát sice formálně-právně zanikl, ale udržel si svou kontinuitu a byl znovu obnoven. Stalo se tak za německé okupace v letech 1938 - 1945. Tehdy Československá republika přestala existovat, nicméně po válce tu byl prostor pro to, aby se poválečné Československo mohlo přihlásit ke kontinuitě se státem předválečným. Bylo to možné z toho důvodu, že stát trvá, i když dojde ke změnám v jeho dílčích prvcích. V případě Československa (stejně jako v případě Polska, Jugoslávie a dalších obsazených států) došlo k okupaci území, stát tak ztratil jeden z podstatných znaků, ovšem lid, jako zdroj veškeré moci, bojem proti okupantovi projevil vůli bojovat za udržení státní ideje a jeho orgány nadále existovaly, byť mimo území státu. Pro prezidenta Beneše a jeho vládu ovšem uznání pozice prezidenta a teorie kontinuity v jednáních se spojenci nebylo vůbec jednoduché, neboť v Praze sídlila Němci kontrolovaná česká protektorátní vláda.¹³

Zánik státu je pak vlastně v kontradikci k jeho vzniku. Obecně lze říci, že státy zanikají ze stejných důvodů, jako vznikají. Přitom příčiny vedoucí k zániku mohou být různorodé, od politické, ekonomické či jiné krize až po invazi jiného státu. Státy samy většinou o svém zániku nerozhodují a jsou k tomu donuceny pod vlivem okolností.¹⁴

¹¹ PAVLÍČEK, V. a kol. (1998, s. 49 - 50)

¹² Ústava ČR v čl. 2 říká: „Lid je zdrojem veškeré moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné výkonné a soudní.“

¹³ K této problematice blíže např. KUKLÍK, J. *Londýnský exil a obnova československého státu 1938 - 1945*. Praha: Karolinum, 1998. ISBN 80-7184-665-1.

¹⁴ Z tohoto pohledu byla zajímavá situace okolo rozpadu ČSFR, ke kterému se schylovalo po červnových volbách roku 1992, kdy představitelé dvou nejsilnějších politických stran v jednotlivých federálních zemích (Václav Klaus za ODS a Vladimír Mečiar za HZDS) dali vzniknout politické dohodě o rozdělení federace na dva samostatné státy. Následovalo prohlášení svrchovanosti, přijetí slovenské Ústavy a projednání ústavního zákona o zániku federace na půdě federálního shromáždění. De iure se jednalo o akty proti duchu ústavy. Proto také prezident Václav Havel abdikoval na pozici prezidenta, neboť jeho ústavní úlohou bylo zachovávat věrnost

1. 2 Znaky státu

Aby mohl stát vzniknout a být přijat jako subjekt mezinárodní práva, musí splňovat některá kritéria, která jsou stanovena mezinárodním právem. Pokud by taková pravidla neexistovala, mohl by si ad absurdum každý subjekt založit svůj vlastní stát, což by muselo nutně vést k chaosu. Postupem doby se v mezinárodním právu vykristalizovaly základní znaky, kterými musí disponovat každý stát. Nejprve na úrovni obyčejových zásad, poté se tato pravidla podařilo včlenit i do mezinárodní úmluvy. Jedná se o Úmluvu o právech a povinnostech států, která byla přijata v roce 1933 na 7. mezinárodní konferenci amerických států v uruguayském Montevideu. V této úmluvě se v článku 1 za znaky státu považuje obyvatelstvo (a permanent population), území (a defined territory), státní moc (government) a konečně způsobilost vstupovat do mezinárodních vztahů (capacity to enter into relations with the other state), což souvisí s institutem mezinárodního uznání (viz část 1.2.4 této práce).¹⁵

Soudobé české státovědecké publikace¹⁶ vycházejí, co se týče definičních znaků státu, z koncepce významného právníka Georga Jellinka (1851 - 1911). Jellinek definoval stát prostřednictvím jeho znaků, za které považoval státní území, obyvatelstvo a státní moc. Autoři českých publikací tuto koncepci akceptují s tím, že pořadí jednotlivých definičních znaků někteří vykládají v pozměněném pořadí.¹⁷ V této práci bude dodrženo pořadí, které uváděl Jellinek (stejně strukturuje text i Pavlíček), a výklad doplněn i o další znak uváděný výše, který má především mezinárodněprávní dimenzi. Státovědci nezmiňují jako znak způsobilost státu vstupovat do mezinárodních vztahů, neboť na stát pohlížejí převážně z vnitrostátního hlediska.

Československé republice podle čl. 65 Ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o Československé federaci, a případným podpisem ústavního zákona č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské federativní republiky, by porušil prezidentský slib. Ústavní zákon č. 542/1992 Sb. už ale jen reagoval na (a snažil se právně ošetřit) faktický zánik federace, která přestala existovat už deklarací svrchovanosti a přijetím Ústavy Slovenské republiky, čímž federace ztratila jakoukoliv politickou autoritu. Ústavní zákon tak jen „dohnal“ faktický stav věcí. Situace, kdy poslanci rozhodnou o zániku státu, do jehož zákonodárného sboru byli lidem tohoto státu zvoleni je z hlediska ústavního práva vskutku výjimečná.

¹⁵ Anglická verze úmluvy např. <http://www.angelfire.com/nv/micronations/montevideo.html>

¹⁶ Rozbor tří státovědeckých znaků státu, jak je vymezil Jellinek najdeme v učebnicích Václava Pavlíčka, Pavla Holländera nebo autorů Filipa, Svatoně a Zimka.

¹⁷ Srov. např. HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.

Jelikož má tato práce rozměr zasahující hlavně do evropského práva, které je určitou specifickou kategorií práva mezinárodního, bude se v následujících pasážích věnovat všem čtyřem znakům.

1. 2. 1 Území

Území státu je velmi významným definičním znakem každého státu. Je to teritorium vymezené státními hranicemi, na němž stát uplatňuje svou moc prostřednictvím svých orgánů. V nauce se objevilo několik koncepcí, jak pojímat území státu ve vztahu ke státní moci. Antropomorfní teorie mluví o území jako o tělu, které je ovládáno výkonnou mocí (panovníkem) coby hlavou státu. Vedle ní je známá teorie vlastnická, zdůrazňující území jako vlastnictví monarchy. Normativisté zase prezentují území jako teritorium, na kterém se projevuje územní působnost právní normy. Obecně platí, že na tomto teritoriu není nikoho vyššího než státu (žádné jiné konkurující moci, ať už státní nebo jiné), který by zde mohl uplatňovat bez svolení státu svou moc - tedy autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech subjektů zde usazených. Stát na svém území vykonává územní suverenitu (tedy právo bez ingerence třetího disponovat svým územím) a v rámci ní tzv. územní výsosť, tedy možnost prosadit svou vůli i vůči tomu subjektu, který nedisponuje státním občanstvím¹⁸ státu, na jehož teritoriu se pohybuje, ale je příslušníkem státu jiného. To je v teorii označováno jako personální výsosť.¹⁹ Nauka mezinárodního práva pojmy územní suverenity a územní výsosti přísně rozlišuje. Územní a personální výsosť jsou chápány toliko jako atributy suverenity, hovoří o nich jako o kompetencích státu, tedy určitých mezinárodněprávních oprávnění k výkonu pravomocí jak vůči území, tak vůči osobám spojených s ním svazkem občanství²⁰.

Samozřejmě ani toto pravidlo není bezvýjimečné. Relativně logická je dělená suverenita, která se vyskytuje u států složených, kdy centrální i zemská vláda disponují

¹⁸ Občanství můžeme chápat jako soubor práv a povinností jedince vůči státu a naopak.

¹⁹ Z toho plyne, že každý občan musí i v cizině dodržovat právní řád svého domovského státu a zároveň se neprotivít právnímu řádu státu na jehož území se nachází. Územní a personální výsosť se tedy mohou překrývat a doplňovat. Např. Čech nacházející se v cizině nemůže provádět činnost, která by byla sice po právu tohoto státu, ale zároveň by byla protiprávní podle práva českého.

²⁰ ČEPELKA, Č.; ŠTURMA, P. (2008, s. 56)

stejným územím a ústavní zákonodárství řeší rozložení kompetencí mezi tyto státní orgány.²¹ Další relativně častou situací je okupace, kdy orgány státu mají znemožněný výkon státní moci nad svým územím, neboť vykonavatelem státní moci se stanou orgány státu okupujícího. Mezinárodní právo zná ještě situaci tzv. kondominia, kdy se o určité území dělí dva státy, a stav, kdy mezinárodní organizace rozhodne o tom, že určitý stát bude na území jiného státu vykonávat určitou vymezenou sféru výkonné moci.

Specifickou kategorií ve vztahu k území jsou diplomatické mise, kterým jsou přijímajícím státem dány do užívání určité objekty, na které se vztahují pravidla mezinárodního práva. *Ius legationis* (= právo státu být v diplomatickém styku s jinými státy) v souvislosti s územím především zakotvuje nedotknutelnost diplomatické mise, včetně diplomatických budov. Je tedy nutno připomenout, že na území státu (zejména v hlavních městech) jsou oblasti, které jsou vyňaty z moci přijímajícího státu a územní suverenita je tak narušena a není absolutní. Odborná literatura užívá pro území diplomatických misí pojem „fiktivní státní území“.

1. 2. 2 Obyvatelstvo

Obyvatelstvo vytváří personální substrát státu. Ve své podstatě je stát společenstvím lidí, takže bez nich není možná jeho existence. V historii se pojem lid proměňoval. Despotické státní útvary či antické státy vycházely z elitářského, výběrového či diskriminujícího pojetí lidu. Za lid byly tedy považovány jen některé skupiny v rámci společnosti. Další skupiny byly ve svých právech nějakým způsobem omezovány, otroci byli pak dokonce považováni za věci *sui generis*. Tento elitářský systém přetrvával dlouhá století a vlastně až buržoazní revoluce přinesly myšlenku lidských práv s tím, že hlavní premisa hlásala rovnost mezi lidmi v právech i svobodách již od narození.²² Tyto přirozenoprávní teze se dočkaly rozsáhlejšího právního zakotvení na mezinárodněprávní úrovni po hrůzách II. světové války v dokumentech Organizace spojených národů a následně byly dále

²¹ Tak např. Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o Československé federaci, v člancích 7, 8 a 9, rozděloval úkoly mezi federaci a její členské státy. Obrana, zahraniční politika nebo ochrana ústavnosti byly dle čl. 9 svěřeny výlučně federaci. Článek 8 taxativně vypočetl záležitosti ve společné působnosti a článek 9 obsahoval zbytkovou klauzuli, která zakládala působnost republik v těch otázkách, které nejsou taxativně svěřeny orgánům federálním.

²² Přesto i toto pojetí rovnosti bylo chápáno v různých zemích různě. Autoři americké ústavy hlásali sice také rovnost, ale stále opomíjeli afroamerické obyvatelstvo. Boj černých Američanů za rovnoprávnost trval hluboko do dvacátého století, a i když toto pnutí je v americké společnosti stále patrné, byl tento boj v symbolické rovině

rozpracovány na půdě regionálních organizací. Dlouhodobým problémem prosazování a internacionalizace přirozených lidských práv je kulturní rozmanitost světa a snaha euroatlantické civilizace prosadit svůj pohled na lidsko-právní problematiku i do kulturně zcela odlišných částí světa. Proto se nejpropracovanější sankční mechanismy objevují na regionální úrovni, zejména na půdě Rady Evropy, kde to kulturní a hodnotová blízkost participujících států umožňuje. Prosadit podobné efektivní sankční a kontrolní mechanismy na platformě OSN je takřka nemožné, neboť je složité v takové mase kulturně odlišných států prosadit hmotněprávní složku, natož pak tu procesněprávní. Současná tendence na půdě Evropské unie se pomalu odklání od přirozenoprávní doktríny a prosazuje se teze o společně sdílených hodnotách členských států, na nichž stojí poslední lidsko-právní dokument v rámci Evropy, kterým je Charta základních práv EU, která vznikla v Nice v roce 2000 a právní závaznosti dosáhla zapracováním tohoto textu do Lisabonské smlouvy pod názvem Listina základních práv EU.

Dnešní společnost je tak v zásadě založena na občanském principu v duchu svobody a otevřenosti.

Teoretický pojem společnosti se dále rozpadá do užších nebo širších kategorií. Nejčastěji se v teorii státovědecké používají termíny jako lid, národ, obyvatelstvo, občané a další, jejichž vzájemné vztahy jsou po teoretické stránce poměrně složité.

1. 2. 2. 1 Lid

Jako nejobecnější teorém je dnes používán pojem „lid“, což je těžko definovatelná kategorie, na kterou se nahlíží jako na určitý obecný subjekt, který má vztah ke státní moci. Ústava České republiky užívá tento pojem ve svém článku 2, kde v prvním a druhém odstavci přiznává lidu pozici základního státoprávního subjektu, neboť od něj odvozuje veškerou státní moc, která je pak státními orgány vykonávána na základě delegace a jen ústavní zákon může stanovit, kdy je státní moc vykonávána lidem přímo.²³ Tato ustanovení Ústavy zdůrazňují demokratickou legitimitu státní moci, která je založena právě tím, že lid sám rozhodl o

završen zvolením Baracka Obamy coby prvního Afroameričana do funkce prezidenta Spojených států amerických.

²³ Článek 2 odst. 1 Ústavy ČR 1/1993 Sb.: Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.

Článek 2 odst. 2 Ústavy ČR 1/1993 Sb.: Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.

způsobu jejího výkonu skrze státní orgány. Pojem „lid“ je snahou o co nejširší pojetí všech lidí usídlených na území státu, aby nedocházelo ke kastování lidí na plnoprávné, poloprávné či bezprávné (viz výše). Lid je výrazem demokratizace společnosti a zrodil se v průběhu francouzské revoluce na konci 18. století. Francouzské a americké pojetí konstitutivní úlohy lidu je ve vztahu ke státní moci založeno na premise, že demokracie je vláda lidu, lidem a pro lid. Lid je tak stěžejním konstitutivním prvkem demokracie jako společenského řádu, a to přesto, že definičně není zcela ostrý.

Pojem „lid“ postupně nahrazoval užší pojem „národ“, či státní národ, který byl často používán ve starších odborných státovědeckých publikacích zejména německé provenience.²⁴ Národ je svým vymezením značně užší, neboť ten v sobě zahrnuje tradičně se projevující jazykové, kulturní, životní, psychické a historické společenství lidí.²⁵ Státní národ je historicky spojen s obdobím vznikání tzv. národních států (viz výš), jejichž obyvatelé se ale prakticky nikdy nerekrutovali výlučně z jednoho národa a přílišné lpění na pojmu národa vedlo následně k mnohým kontroverzím, a proto tohoto termínu bylo právě pro demokratický deficit všeobecnosti postupně upouštěno. Přesto nelze pojem národa pominout, neboť v české resp. československé historii několikrát nastaly okamžiky, kdy právě vůle národa hrála rozhodující roli při konstituování Československa jako samostatného státu. Národ český prokázal častokrát, že má právo na svoji existenci ve svém vlastním státě a je jako samostatný subjekt životaschopný. Poprvé se takto ukázal v roce 1918 při samotném vzniku Československa. Českým národem a jeho státní ideou bylo argumentováno i v rámci Benešovy teorie continuity s cílem obnovy Československa v předmnichovských hranicích. Beneš tvrdil, že samostatný stát nikdy nepřestal existovat mimo jiné i proto, že vůlí národa bylo neustále stát obnovit v předmnichovských hranicích. Vůli národa následně operovali i představitelé politických stran po volbách v roce 1992, kdy to měly být oba národy federálního státu, které ve výsledku voleb projevíly svou vůli po rozdělení.

1. 2. 2. 2 Struktura obyvatelstva

²⁴ Za prvek státu je v německé státovědecké teorii používán částí autorů dodnes, většina ostatních států dnes pracuje s pojmem obyvatelstvo.

²⁵ FILIP, J.; SVATONĚ, J.; ZIMEK, J. (1999, s. 7)

Nejčastěji se dnes, v souvislosti se státem a jeho prvky, operuje s termínem obyvatelstvo, který je někdy užíván synonymicky k pojmu lid. Za obyvatele jsou považováni lidé žijící na určitém území. Musí zde žít trvale, to znamená, že jejich usazení se na území státu, se musí nutně vyznačovat prvkem trvalosti. Za obyvatele nutno tedy považovat takového jednotlivce, který disponuje právními nároky na státní moc. Z tohoto požadavku vyplývá, že kočující skupiny není možné za obyvatelstvo vůbec považovat (ovšem jen v případě kočovnictví s mezinárodním prvkem, neboť sociální mobilita v rámci jednoho státu není tímto požadavkem dotčena).²⁶ „Uznání za osobu a za člena státu je základem pro všechny veřejnoprávní nároky. Podle toho se dělí na ty, které poskytuje stát všem lidem v obvodu jeho působnosti, a ty, které jsou vyhrazeny jen občanům.“²⁷

V souvislosti s obyvatelstvem není tedy vysloven požadavek nějaké kulturní či jazykové jednoty, což neznamená, že se nevyskytuje, a to zejména ve státech, které jsou historicky svou povahou státy národními (tedy převažuje v nich obyvatelstvo jedné národnosti). Ale z tohoto pohledu je obyvatelstvo pojmem národnostně nevyhraněným a proto, se nejvíce blíží právě lidu.

Obyvatelstvo pak můžeme dále členit na občany státu a cizince, kteří mají jiné občanství a přesto trvale žijí na území státu.²⁸ Ústava České republiky pod pojmem lidu, jako zdroje moci, nevidí všechny obyvatele, ale jen občany. Tedy ty obyvatele, kteří disponují státním občanstvím (jejich poměr ke státu má tedy charakter trvalosti a je opalizován do podoby právního vztahu).²⁹ Úprava tohoto svazku je věcí každého státu. „Státní příslušnost či občanství je trvalým právním svazkem mezi jednotlivcem a určitým státem. Obsah tohoto státoobčanského poměru, tedy vzájemná práva a závazky z řečeného svazku plynoucí, určuje vnitrostátní právo toho kterého státu příslušnosti daného jednotlivce. Vnitrostátní právo také v zásadě volně (nikoli však zcela volně) určuje podmínky nabytí nebo naopak ztráty tohoto občanství, tedy jak a kdy řečený svazek vzniká a zaniká, kdo je a kdo není státním příslušníkem. Potud je státní občanství institutem vnitrostátního práva, ježto konkrétní jeho obsah, jakož i v zásadě podmínky (věcné i časové) jeho nabytí či ztráty jsou mezinárodnímu

²⁶ S institutem evropského občanství se toto územní omezení mobility obyvatel prolamuje a značně rozšiřuje. V souvislosti s občanstvím Evropské unie je nutno mít na paměti, že je ve vztahu akcesority ke státnímu občanství, které nenahrazuje, nýbrž doplňuje. Občanem EU se tak nemůže stát nikdo, kdo by nedisponoval státním občanstvím některého členského státu. Zároveň s tímto státním občanstvím se automaticky nabývá i občanství EU.

²⁷ PAVLÍČEK, V. a kol. (1998, s. 53)

²⁸ Dalšími kategoriemi obyvatel mohou být apatridé, tedy osoby bez státního občanství; bipolitě, kteří mají vícero státních občanství; uprchlíci či azylanti, kteří z nějakého důvodu byli nuceni opustit svou vlast a hledají domov v jiném státě.

²⁹ FILIP, J.; SVATOŇ, J.; ZIMEK, J. (1999, s. 26)

právu lhostejné, jsou tudíž vnitřní věci každého státu.³⁰ Kategorii občana operuje už v preambuli Ústavy, když ji uvozuje textem: „My, občané České republiky...“, dále v článku 2, odstavci třetím a čtvrtém, kde zakotvuje, že státní moc slouží všem občanům a následně každý občan může činit, co není zákonem zakázáno a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.³¹ Je zajímavá skutečnost, že téměř autentické znění těchto článků najdeme i v Listině základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku (čl. 3) a tvoří spolu se samotným testem Ústavy a ústavním zákonem č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, páteř ústavního pořádku ČR.³² Listina se ale nevymezuje jen směrem k občanům, ale využívá v článku 2 odst. 3 termín: „Každý může činit...“, čímž dikci tohoto ustanovení rozšiřuje na všechny, kteří se nacházejí na území ČR, nikoli tedy jen na občany.³³

Uznání za obyvatele je zdrojem veřejnoprávních nároků jedince vůči státu a státu vůči jedinci. Tyto nároky pak mají různý charakter a závisí právě na již zmiňovaném statutu jedince (obyvatele). Je logické, že v nejšířší míře dopadají na osoby, které jsou ve vztahu ke státu ve svazku občanském. „V moderních demokratických systémech je občan politickým subjektem, z občana se formuje moc. Jedině občan disponuje politickými právy, především volebním právem (osobními, sociálními, popřípadě jinými právy disponují rovněž jiní obyvatelé). To znamená, že občan je základem demokratického politického systému, je v něm zdrojem, a v určitých případech i nositelem, suverenity státní moci. Určitou výjimkou z uvedené maximy je otevření možnosti cizincům s trvalým pobytem podílet se na územní samosprávě.“³⁴ Tuto možnost vnesl do našeho právního řádu § 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí.

Ostatním obyvatelům, kteří nedisponují státním občanstvím státu, na jehož území se trvale zdržují, přiznávají principy práva mezinárodního zásadně lidská práva v cizím státě a právo na diplomatickou ochranu svého státu. Mezinárodní právo poskytuje jisté mantinely pro vnitrostátní úpravu postavení cizinců. V České republice jsou základními předpisy tzv. cizineckého práva zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, a

³⁰ ČEPELKA, Č.; ŠTURMA, P. (2008, s. 326)

³¹ Zmíněné články Ústavy představují ústavní zakotvení významných principů právního státu, jejichž změna je nepřijatelná (čl. 9). Je to enumerativnost veřejnoprávních pretenzí (čl. 2 odst. 3) a zásada legální licence (čl. 2 odst. 4).

³² Tomu odpovídá i to, že článek 112 Ústavy při vymezení součástí ústavního pořádku zmiňuje právě jen Ústavu a Listinu názvem. Ústavní zákon č. 110/1998 Sb. se pak mezi základní ústavní předpisy řadí proto, že v situacích zde vymezených doplňuje Ústavu a může omezovat i práva zajištěná Listinou.

³³ Problematika článku 2 Listiny je sama o sobě velice zajímavá. Z dnešního pohledu, vzhledem k článku totožného čísla v samotném textu Ústavy, je vlastně nadbytečný a nemá v Listině zásadní opodstatnění. Ocítl se tam totiž z ryze praktických důvodů, neboť v původní verzi Listiny, která byla uvozena ústavním zákonem č. 23/1991 Sb. plnil roli rychlé novelizace socialistické ústavy a měl stát nasměrovat k demokratizaci a odklonu od totalitního pojetí státní moci.

³⁴ HOLLÄNDER, P. (2009, s. 96)

zákon č. 325/1999 Sb., o azylu. Cizinci jsou v těchto zákonech rozděleni do kategorií a na základě tohoto rozdělení jsou jim přiznávána další práva nad rámec kogentně zaručených (viz výše). V textu Ústavy ČR se k občanství váže čl. 12, který je proveden zákonem č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky.³⁵

1. 2. 3 Státní moc

Státní moc je považována za třetí základní znak státu a je úzce navázána na předchozí znak, tedy na obyvatelstvo, resp. lid. Většina demokratických států přiznává lidu postavení primárního nositele státní moci. Není tomu jinak ani v Ústavě České republiky v již zmiňovaném článku 2. Postavení všech státních orgánů je odvozeno od lidu, lid na ně delegoval státní moc a orgány nemohou při výkonu státní moci překročit zákonné limity (enumerativnost veřejnoprávních pretenzí, čl. 2 odst. 2 Ústavy ve spojení s čl. 2 odst. 3 Listiny). Touto konstrukcí je legitimován výkon státní správy. Státní orgány tak představují stát jako instituci, které byly svěřeny úkoly, které je povinna vykonávat v zájmu všech občanů (čl. 2 odst. 3 Ústavy). „Z hlediska pojmového vymezení lze v moderních demokratických státech považovat za státní moc legitimní právem sankcionovanou schopnost státu ovlivňovat subjekty společenských vztahů a jejich chování (a to i proti jejich vůli).“³⁶ Stát je tedy subjektem, který je vybaven monopolem legálního násilí, jen on může subjekty, které k němu mají určitý právní vztah, nutit k výkonu určitých úkolů.³⁷ Státní moc je závislá na ochotě obyvatelstva, které plní úkoly státní mocí uložené, neboť každý subjekt, který je umělou konstrukcí, musí plnit své úkoly prostřednictvím věcných a personálních úkonů svých členů případně jiných právnických osob. V případě, že stát ztratí schopnost vynutit plnění úkolů, musí to nutně vést k jeho rozvratu, protože vláda, jejíž úkoly nikdo neplní, přestává být vládou legitimní.

³⁵ Problematika státního občanství je velice široká a není tématem této práce se jí hlouběji zabývat. K tomuto institutu blíže viz PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. II. díl - Ústavní právo České republiky. Část 1. Praha: Linde, 2008, s. 292 a násl.; KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 122 a násl.; k definici státního občanství viz judikatura Ústavního soudu ČR např. nález z 13. 9. 1994 č. 40 sv. 2 Sb. n. u. ÚS.

³⁶ FILIP, J.; SVATOŇ, J.; ZIMEK, J. (1999, s. 21)

³⁷ Delegace vynucovacích mechanismů na subjekty od státu odlišné je předmětem právně-teoretických polemik. Neboť může být v rozporu s tradičním pojetím státní moci přenášení např. výkonu rozhodnutí, které bylo vždy spjato se soudní mocí, na exekutorský úřad. Zde vlastně dochází k tomu, že jedna z významných složek státní moci je delegována na subjekt soukromoprávní a oslabuje se tak autentická funkce státu.

Jak bylo zmíněno výše, konstrukce lidu jako suveréna mu umožňuje delegovat státní moc na státní orgány. Toto přenesení moci na státní orgány coby zhmotněný stát není pro futuro zbaveno možnosti být zase odvoláno.

Lid může v určitých způsobech do státní moci, kterou přenesl, ingerovat. Tato ingerence spočívá v možnosti rozhodovat o určitých otázkách přímo, některými z prvků tzv. přímé demokracie (nejčastěji formou referenda spočívající v možnosti rozhodnout při reprezentativní účasti o konkrétní otázce prostřednictvím hlasování). Míra využívání je stát od státu různá. V České republice doposud nebyl zákon, který by musel mít podobu zákona ústavního (čl. 2 odst. 2 Ústavy), vytvořen, a to přesto, že už byly mnohé návrhy připraveny, ale neprošly legislativním procesem. Občané ČR tak okusili přímou demokracii jen jednou, díky jednorázovému ústavnímu zákonu č. 515/2002 Sb., když rozhodovali o přistoupení České republiky k Evropské unii (tehdy Evropskému Společenství, neboť právní subjektivitu Evropské unie přinesla až Lisabonské smlouva)³⁸

Významnějším právem lidu je v demokratických právních řádech zakotvené právo na odpor, které je obsaženo i našem ústavním pořádku, a to v článku 23 Listiny (ve spojení s čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy), jehož dikce zní takto: „Občané mají právo postavit se na odpor proti každému, kdo by odstraňoval demokratický řád lidských práv a základních svobod zaručených Listinou, jestliže činnost ústavních orgánů a účinné použití zákonných prostředků jsou znemožněny.“ Na území Československa bylo takového práva využito v obdobném významu v období II. světové války. Prezident republiky Edvard Beneš vyzval národ k odporu proti okupační moci Třetí říše, čímž se snažil vyburcovat národ k znovunabytí svobody a při tom vyhlásil princip kontinuity československého státu. Činnost ústavních orgánů byla v té době znemožněna v důsledku obsazení československého území okupačními německými vojsky.

Toto právo tedy dovoluje postavit se na odpor i subjektům, na které byla přenesena státní moc. Je to právo velmi významné a silné, s dalekosáhlými důsledky, a proto je konstruováno tak, aby kladlo na oprávněné vysoké nároky spočívající zejména v nutnosti vyčerpání všech zákonných prostředků, které právní řád nabízí. Právo postavit se na odpor je Listinou přiznáno občanům a nikoliv jednotlivci a toliko ve stavu ústavní nouze. Ve své podstatě se může toto právo srovnat s institutem nutné obrany, jak je upraven v § 29 trestního zákoníku (zák. č. 40/2009 Sb.) ve vztahu k jednotlivci. „Možnost použití tohoto práva nastává nepochybně nejen tehdy, když činnost ústavních orgánů a účinné použití zákonných

³⁸ Tento ústavní zákon je stále součástí ústavního pořádku, je pořád platný, ale nyní už je obsoletní, neboť proběhnutím referenda se konzumoval.

prostředků jsou znemožněny právně (např. rozpuštěním parlamentu, odstoupením prezidenta republiky a vlády), ale i fakticky, když ústavní orgány své pravomoce ve skutečnosti nevykonávají a občané proto pozbyli možnost účinného použití zákonných prostředků.³⁹ Lid má tedy v tomto článku oporu pro případné zpětpřevzetí státní moci. Je nutné si uvědomit, že toto ustanovení Listiny, kterým je legalizováno právo na revoluci a odpor, není právním prostředkem použitelným v demokracii, ale je velmi významné pro případ její obnovy.

Pojem státní moci je užší kategorií pojmu moci veřejné, který lze dovozovat z pojmu moci, společnosti a suverenity, jak to činí např. Pavel Holländer. „V kontextu problematiky všeobecné státovědy lze pod pojmem společnost chápat skupinu lidí s vlastním mocenským systémem, relativně nezávislým na mocenských systémech jiných skupin. (...) Veřejná moc je tudíž řídicím systémem skupiny lidí (společnosti), relativně nezávislým (suverénním) na mocenských systémech jiných skupin. Druhem veřejné moci, veřejnou mocí ve společnosti organizované ve formě státu, je státní moc. (...) V procesu vzniku státu se nositeli státní moci staly ty subjekty, které v tomto období plnily ve společnosti integrační funkci: tj. kněží, písaři, představitelé rodu nebo kmene. V procesu dělby práce se tedy ze společnosti vyčleňuje skupina lidí, kteří se profesionálně zabývají mocí.“⁴⁰

Státní moc je vykonávána orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní. Naše úprava, podobně jako většina úprav v kontinentálním typu právní kultury vychází z tzv. tripartice moci s dominantní pozicí parlamentu jako orgánu moci zákonodárné⁴¹, která je dána tím, že parlament je jedinou vrcholnou státní institucí, do které lid volí přímo. „Státní moc musí organizovat fungující stát a každá ze složek této moci plní v Ústavě stanovenou funkci. Státní moc vychází z lidu jako celku. Žádná část lidu si ji nemůže přivlastnit a založit svá privilegia. Ani žádná ze složek státní moci nemůže nad rámec, který je založen v ústavě, prosazovat svou dominanci nad jinými složkami a orgány státní moci (svým mimoústavním tzv. aktivismem), ale musí být každá z nich kontrolována a limitována tak, jak ústavní předpis stanoví.“⁴² Zvolená forma realizace státní moci je určena politickým systémem a charakterizuje politický režim státu. Na základě uskutečňování moci můžeme odlišovat režimy demokratické a totalitní. Podle formy vlády se státy dají dále dělit na systém prezidentský, parlamentní a poloprezidentský. V rámci těchto způsobů formy vlády jsou potom časté modifikace a těžko

³⁹ PAVLÍČEK, V. a kol. (1999, s. 217)

⁴⁰ HOLLÄNDER, P. (2009, s. 79)

⁴¹ Toto pojetí charakteristické pro parlamentní formy vlády je tedy odlišné od pojetí trojdílnosti moci v systému brzd a rovnováh (check and balances), který je typický pro prezidentskou formu vlády.

⁴² PAVLÍČEK, V. a kol. (2008, s. 288)

hledáme dnes již ryze čistý systém, neboť státy zapracovávají a obohacují své systémy o prvky systémů jiných.

Pro západní kulturní okruh je typický režim demokratický, který ale z celosvětového pohledu není převažující. Neboť ve většině států převažují režimy, které tendují spíše k totalitní podobě, kde určitá mocenská skupina usiluje o získání absolutní moci. I v Evropě se ještě vyskytují státy, které se vyznačují prvky totalitního režimu. Nejčastěji je v této souvislosti zmiňován režim běloruského prezidenta Lukašenka. Nutno poznamenat, že zejména státy, které ve velké míře obchodují se zeměmi euroatlantického prostoru, postupně upouštějí od nejtuzší formy totalitního režimu. Způsobuje to tlak západní civilizace na přizpůsobení se západnímu způsobu života, zejména v otázce lidských práv. Přispívá k tomu i rozmach informačních technologií a rostoucí životní úroveň obyvatelstva. Např. v Číně, v zemi, kde komunistický režim o zachování lidských práv nejeví přílišný zájem, je v posledních letech patrný určitý pokrok i v této otázce. Lidé v Číně bohatnou (přesto, že v celkovém počtu žijí stále miliony lidí pod hranicí chudoby), mohou více cestovat, dostanou se častěji k internetu a líbí se jim určité prvky západního životního stylu. Pod vlivem těchto okolností je nucena čínská vláda činit určité ústupky, neboť represe těchto trendů by byla pro režim pravděpodobně smrtelná.

1. 2. 4 Institut mezinárodního uznání

Jak bylo výše zmíněno, z hlediska mezinárodního práva je zajímavý institut uznání státu jako subjektu mezinárodního práva. Tímto aktem získá stát způsobilost vstupovat do mezinárodněprávních poměrů (vztahů). Montevidejská úmluva o právech a povinnostech států uvádí v článku 1 tento bod pod písmenem d) jako čtvrtý znak státu významný pro to, aby stát mohl být považován za subjekt mezinárodního práva. O prvních třech bodech, tedy území, obyvatelstvu a státní moci, jak o nich bylo pojednáno výše, není mezi státovědci sporu a výklad k nim najdeme v každé publikaci zabývající se státovědní problematikou. Státovědci mezinárodní uznání opomíjejí, neboť z vnitrostátního hlediska není významný. Tato práce se snaží vymezit stát jako suverénní jednotku ve vztahu k evropskému právu, tudíž bude vhodné tento nadstátní charakter, který je v práci obsažen, zmínit i v rámci problematiky znaků státu.

Na institut mezinárodního uznání není jednotný pohled ani mezi odborníky na mezinárodní právo veřejné. Úmluva z Montevidea není totiž smlouvou mezinárodní

(globálního rozsahu), ale pouze regionální. Vznikla na půdě Organizace amerických států a její dikce tak postrádá univerzální ráz. Přesto k ní někteří autoři přihlížejí a připisují jí tento charakter.⁴³ Jiří Malenovský ve své učebnici mezinárodního práva veřejného píše, že zpravidla postačí k identifikaci subjektu mezinárodního práva existence tří prvků, které jsme uvedli výše (tedy území, obyvatelstvo a státní moc). Přesto trvá na důležitosti institutu mezinárodního uznání a odkazuje na Montevidejskou úmluvu, neboť považuje za nutné odlišit pojem státu z pohledu státovědy a teorie práva od státu z pohledu práva mezinárodního. „Některé útvary totiž mají své území, obyvatelstvo i veřejnou moc, a jsou tedy státy ve světle všeobecné právovédy. Poněvadž nemají způsobilost vstupovat do mezinárodněprávních poměrů, nelze je ale považovat za subjekty mezinárodního práva.“⁴⁴

Jiní autoři institut uznání spojují s tradičním mezinárodním právem, který dnes již není potřebný k tomu, aby stát mezinárodněprávně existoval jako subjekt. Nemá tedy své místo v obecném mezinárodním právu, které je také svým charakterem odlišné od tradičního mezinárodního práva dřívějšího.⁴⁵ Z pohledu druhé skupiny autorů se stát stává subjektem mezinárodního práva už okamžikem svého vzniku, a to tím, že svou státnost nejenom prosadí, ale i mezinárodně udrží a to nikoli po dobu jen pomíjivou. Toto prosazení se je rysem fakticity daného jevu, tedy vzniku státu.⁴⁶ V této souvislosti autoři Č. Čepelka a P. Šturma uvádějí příklad státu Izrael, který vznikl na základě rezoluce Valného shromáždění OSN z 29. 11. 1947. Tato rezoluce novému státu vymezovala určité hranice, nicméně Izrael svou státnost mezinárodněprávně prosadil a udržel i na územích mimo vymezené hranice určené v zakládající rezoluci. Takováto území vybojoval a uhájil v rámci izraelsko-palestinských válek v průběhu druhé poloviny 20. století a i přes stále trvající problémy a napjatou situaci v oblasti je prakticky beze změny udržuje dodnes. Pro to, aby se stát stal subjektem mezinárodního práva, tudíž není podstatné uznání, ale vlastně sama životaschopnost státu. Pokud ji státy prokážou, není z pohledu obecného mezinárodního práva směrodatné a pro existenci státu významné, zda jej uznají ostatní státy. Na světě se najde několik „problematických“ států, jejichž uznání provedl třeba jen jeden stát. Tak je tomu např. u Severokyperské turecké republiky, která je uznávána toliko Tureckem a ostatní státy s ní neudržují kontakty ani neuzavírají mezinárodní smlouvy. Přesto má charakter státu.

⁴³ Srov. MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému*. Brno: Masarykova univerzita Brno, 2008. ISBN 978-80-210-4474-6. s. 114.

⁴⁴ MALENOVSKÝ, J. (2008, s. 114)

⁴⁵ Srov. ČEPELKA, Č.; ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: C. H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7179-728-9 s. 54. nebo DAVID, V.; SLADKÝ, P.; ZBOŘIL, F. *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*. Praha: Leges, 2008. ISBN 978-80-87212-08-0. s. 148.

⁴⁶ ČEPELKA, Č.; ŠTURMA, P. (2008, s. 53)

Z poslední doby je známý příklad Kosova, které se odtrhlo od Srbska, a zdaleka ne všechny státy jej uznaly.

Přesto má dnes mezinárodní uznání hodnotu minimálně symbolickou a v rámci mezinárodního práva hraje stále politicky strategickou úlohu, neboť deklaruje ochotu uznávajícího státu navázat s uznávaným státem diplomatické a vůbec partikulární styky na nejvyšší úrovni. „Uznání státu je jednostranný volní akt státu, který reaguje zejména na vznik nového státu (ale i nové vlády, povstaleckého hnutí, národa). Tím je rovněž projevována vůle státu navázat s novým subjektem mezinárodněprávní vztahy. Samotné uznání státu vyjadřuje úmysl uznávajících zemí navázat s nově vzniklým státem stabilní a optimální mezinárodněprávní vztahy. Takto se potom mohou následně rozvíjet i normální politické, ekonomické a jiné vztahy v rámci mezinárodního společenství.“⁴⁷ Tradičně se rozlišuje dvojí způsob uznání státu. Jednak se jedná o uznání *de iure*, které je považováno za konečné a neodvolatelné, jehož právní účinky mohou pominout jedině v případě, kdy takto uznaný stát zanikne faktickou cestou.⁴⁸ Druhým způsobem, který je svým charakterem pouze dočasný a často předchází uznání *de iure*, je uznání *de facto*. V takovém případě se jedná o prozatímní řešení faktického stavu vzniku nového státu. Uznání *de facto* lze uznávajícím státem kdykoliv odvolat. Přesto i toto uznání má určité právní účinky plynoucí z nutnosti uznávajícího státu nějakým způsobem upravit právní vztahy s uznávaným, ovšem s tím, že se zatím nechce s novým státem vázat svou zahraniční politikou. K takovému uznání dochází zpravidla uzavřením smlouvy, tedy dvoustranným aktem, který se týká určité oblasti vzájemných vztahů (např. dohoda o ochraně investic apod.)

Výše zmíněná dvojice autorů (Čepelka, Šturma) pokládá institut uznání, jako jeden ze znaků státu, za právní konstrukci, která měla své opodstatnění v minulosti, ale z pohledu dnešního práva je absolutně nepoužitelná. Tradiční mezinárodní právo bylo toliko výtvorem států, které samy sebe zařadily mezi státy „civilizované“. Pro tuto úzkou skupinu velmocí působilo ochrannářsky a jeho hlavním cílem bylo zajistit velmocenské pozice. Vůči státům ostatním nepůsobilo a tudíž jim ani nemohlo poskytovat tuto ochranu. Byť takovéto státy svou státnost úspěšně uhájily, existovaly z pohledu tradičního mezinárodního práva pouze *de facto* a teprve uznávací akt, který byl založen na smluvním principu a byl v podstatě ofertou ze strany uznávající velmoci, způsobil *de iure* zařazení uznaného (po jeho akceptaci) do struktur mezinárodního práva jako destinatáře výhod, které toto právo civilizovaným národům

⁴⁷ DAVID, V.; SLADKÝ, P.; ZBOŘIL, F. (2008, s. 148)

⁴⁸ Jako příklad uvádějí autoři David, Sladký a Zbořil uznání *de iure* Černé Hory, které provedla vláda České republiky svou deklarácí z 12. 6. 2006.

poskytovalo. Území neuznaných států bylo z hlediska mezinárodního práva zemí nikoho a velmocím byla poskytnuta možnost násilné okupace. Teprve po uznání nebylo už možné okupovat a zkrátit území uznaného státu aktem vnitrostátním (tedy rozšířením působnosti na území nikoho). Takový zásah do územní suverenity se mohl dít jen uchýlením se k síle ze strany některého ze subjektů mezinárodního práva a následným mezinárodněprávním aktem nejčastěji v podobě smlouvy mírové.⁴⁹

Je to superfluum, které, jak Čepelka a Šturma uvádějí, patří nenávratně do minulosti a kvalifikace deklaratorních účinků tohoto aktu, jímž se deklaruje něco, co vzniklo na základě zcela jiného právního titulu, je jen pouhou doktrinální konstrukcí.⁵⁰

Přesto by neměl být tento institut zcela opomíjen, a to nejenom v rovině ochoty uznávajících států navázat partikulární smluvní vztahy (což uznávají i Čepelka a Šturma), ale i v rovině ryze faktické, spojené právě s oním prosazením se a udržením. Neboť i v dnešním světě stále platí, stejně jako v éře tradičního mezinárodního práva, že nově vzniklý stát je co do udržení závislý na okolních státech, respektive na mocensky silném partnerovi, který ho svým uznáním mocensky zaštití na půdě mezinárodních vztahů. Z tohoto pohledu je uznání od takového státu kategorií, která má do určité míry charakter existenční, neboť v případě ztráty této záštity, by se stát mohl rychle pod tlakem států, které jej neuznaly, snadno zhroutit. Z tohoto pohledu je institut uznání stále významný z hlediska mezinárodního, i když o jeho významu jako definičního znaku státu lze mít pochybnosti.

V obecném mezinárodním právu je znám ještě jeden „uznávací“ institut, který se netýká státu, který už je pevně zakotveným subjektem mezinárodního práva. Jedná se o uznání vlády, „které je rovněž projevem připravenosti či ochoty konkrétní vládu dané země, která se ustavila zpravidla neústavní cestou, pokládat za reprezentující stát navenek, a to už existujícího subjektu obecného mezinárodního práva. Takového uznání je mj. třeba ke sjednávání dalších smluvněprávních partikularismů, případně k jednání o realizaci odpovědnosti za protiprávní jednání daného státu. I neústavně ustavená vláda, která se fakticky prosadila a udržela, se navenek časem prosadí jako skutečný nositel moci v zemi.“⁵¹ Nutno v tomto kontextu připomenou historickou zkušenost z českých moderních dějin, kdy prezident Beneš usiloval o uznání exilové vlády resp. celého exilového státního zřízení, které působilo za války ve Velké Británii, neboť tímto aktem, který se nakonec podařilo realizovat

⁴⁹ ČEPELKA, Č.; ŠTURMA, P. (2008, s. 22 - 23)

⁵⁰ TAMTÉŽ (s. 54, poznámka pod čarou č. 13)

⁵¹ ČEPELKA, Č.; ŠTURMA, P. (2008, s. 55)

u řady spojeneckých vlád, byla do jisté míry kompenzována skutečnost, že exilová vláda vlastně postrádala území, nad kterým by uplatňovala efektivní výkon státní moci.

2. Suverenita

Pojem suverenity patří dlouhodobě mezi základní témata státovědy nebo ústavního práva. Suverenita, či svrchovanost, je pojem poměrně mladý. Přesto prochází, jako jeden z ústředních termínů mezinárodního a ústavního práva a samozřejmě také státovědy výraznými změnami, a to nikoliv co se týče označování tohoto pojmu, ale co se týče obsahu, který se pod pojmem suverenity skrývá. Zejména v období 20. a 21. století zažívá obsah tohoto pojmu výrazné změny zejména vlivem různých integračních procesů v rámci světa a ještě výrazněji v rámci Evropy. Tento proces se dotkl i České republiky a díky tomu je pojem suverenity a jeho nové pojetí v kontextu evropského práva hlavním obsahem této práce.

Teorie suverenity se začala objevovat v pracích teoretiků až v období novověku, od 16. století, a souvisela s utvářením absolutistického státu. Jejím úkolem bylo teoreticky podpořit suverénní postavení panovníka ve vztahu k ostatním mocenským centrům tehdejší Evropy, zejména tedy vůči moci papeže a katolické církve, která si v tehdejší silně nábožensky orientované Evropě vynucovala nadstátní postavení a nezávislost partikulárních církví usazených v jednotlivých státech na moci státní resp. panovnické. Panovníkům se z pochopitelných důvodů nezamlouvalo, že na území pod jejich vlivem existují nepodřízené oblasti, navíc se značnými majetky jak movitými, tak nemovitými, které se vymezují vůči ústřední moci ve státě a zastřešují svou nezávislost institucí papežství. Tento zápas o nezasahování do panovnické suverenity započal v průběhu 11. století.⁵²

V 16. století se ráz vládnutí proměňoval. Započala éra absolutismu a tato koncepce si žádala i nové teoretické pojetí moci a panovnické suverenity. Zdůvodňování této panovnické supremace jasně směřovalo proti odmítnutí jakéhokoli zasahování zvnějšku do záležitostí,

⁵² Počátky mocenského boje mezi papeži a panovníky sahají hluboko do středověku. První výrazné střety zaznamenáváme mezi papežským stolcem a panovníky Římské říše během první poloviny 11. století, kdy papežství začalo stupňovat požadavky na emancipaci církve. Papežská kurie se začala připravovat na rozhodující střetnutí, neboť si už vytvořila dostatečnou ekonomickou základnu a byla schopna konkurovat panovnické moci. Papež Řehoř VII. mocensky vystoupil proti Jindřichovi IV., který byl vyčerpán vnitřními problémy v Říši Svatá říše římská). Řehoř vyrukoval s ambiciózním programem, který zformuloval v textu *Dictatus papae*. Tento program vycházel z představy nároku neomylné katolické církve na vládu nad veškerým světem a jeho nadřazenosti nad císařem. Tento mocenský boj je označován jako boj o investituru a ve své podstatě šlo o to, kdo bude dosazovat biskupy do čela partikulárních církví. Jindřich v tomto zápase podlehl a byl nucen strpět zásahy do své suverenity. Od konce 11. století se tedy datuje boj, který z pohledu státovědy můžeme charakterizovat jako boj o státní suverenitu.

ktelé spadají výlučně do suverénní moci panovnické, jejíž výkon nesmí být omezován a to ani organizací, která se zastřešuje univerzalismem své moci (tedy katolickou církví). „Zároveň s těmito představami se rodí i další impulz těchto koncepcí, posilování postavení panovníka (zvláště ve Francii, kde se idea suverenity zrodila) v poměru ke šlechtě, jakož i emancipování se jednotlivých států ve vztahu k římské říši.“⁵³

2. 1 Vymezení pojmu

Za zakladatele moderní koncepce teorie suverenity je obecně považován francouzský myslitel 16. století Jean Bodin (1530 - 1596). Ten ve svém stěžejním díle Šest knih o státě (*Les six livres de la République*) z roku 1576 vytvořil na pozadí výše zmíněných politicko-mocenských bojů novou koncepci chápání státu, kdy za stát považoval každou vládu, která disponuje mocí nad větším počtem hospodářství, a to mocí nejvyšší a nezávislou navenek i uvnitř.

Svou teorii suverenity vymezil převážně negativně, a to tak, že suverenitu charakterizoval jako nezávislost státní moci na jiných mocenských institucích uvnitř i vně státu. Tím byly položeny základní obrysy pro pojem státní moci jako definičního znaku státu. Suverenitu můžeme vnímat jako stěžejní vlastnost státní moci, jako její základní charakteristiku. Státní moc je jen ta, které je vykonávána suverénem, nad nímž není ve státě žádná další moc. Jak uvádí P. Holländer ve své učebnici státovědy, Bodinův koncept nemohl v 16. století vzniknout nikde jinde, než právě ve Francii, neboť tam se začalo formovat nové pojetí moci absolutistického panovníka odmítající jak univerzalismus papežství, tak snahu o světský univerzalismus Svaté říše římské. Francie si vydobyla mimořádný politický vliv a uplatňovala ho razantně vůči ostatním mocnostem tehdejšího světa. Významnou úlohu v povznesení Francie, jako nejvýraznější velmoci v západní Evropě a protipólu střeoevropské Římské říše, měl vévoda de Richelieu, který se do povědomí zapsal spíše jako prohnaný negativní hrdina Dumasova románu Tři mušketýři. Holländer ho považuje „za průkopníka a symbol nového stylu politiky, který se zasadil o zhroucení středověkého univerzálního konceptu mravnosti a jeho nahrazení logikou státního zájmu a který nehledě na své katolické vyznání se v průběhu třicetileté války spojil s protestantskými knížaty proti

⁵³ HOLLÄNDER, P. (2009, s. 80)

snaze císaře Svaté říše římské národa německého⁵⁴ Ferdinanda II. usilujícího o znovunastolení katolické univerzality.⁵⁵

Na Bodinovu koncepci navazují filosofové jako Hobbes, Locke či Rousseau. U nich už je ale patrné určité koncepční odchýlení, spočívající v ústřední myšlence jejich filosofických konstrukcí. Vycházejí totiž ze smluvního principu státní moci. Teorie společenské smlouvy je založena na představě, že lidé mezi sebou uzavřeli smlouvu, kterou dali vzniknout instituci státu. V přirozeném stavu vládla buď neomezená svoboda jednotlivců, nebo anarchie a boj všech proti všem. Aby si zajistili osobní bezpečnost, soukromé vlastnictví a jiná přirozená práva člověka, vzdali se lidé části své svobody ve prospěch státu. Toto pojetí suverenity se tedy odchýlilo od absolutistického pojetí moci v rukou panovníka, neboť počíná rozlišovat mezi entitou, která představuje zdroj moci, a entitou, která je jejím nositelem. „Výsledkem společenské smlouvy je jednak ustanovení politického společenství, jednak ustavení vlády, např. přímo voleného sboru, při jehož periodicky se opakujících volbách dochází k obnovování souhlasu lidu s vládou. Společenská smlouva může a priori omezit určité obsahy vládních rozhodnutí (např. zakotvením nedotknutelnosti lidských práv) a může též určitými institucionálními prvky klást překážky zneužívání moci (např. dělbu moci). Základem politického systému vytvořeného společenskou smlouvou je však suverenita lidu - lid, který se ustavil společenskou smlouvou, je zdrojem veškeré veřejné (státní) moci (neboť ta plyne ze smlouvy, ze souhlasu ovládaných) a o přímou nebo nepřímou volbu lidem se opírají všichni představitelé veřejné moci.“⁵⁶

Tento princip se pak dále rozpracovával a suverenita panovníka se tak postupem doby přetransformovala do pojetí suverenity lidu, která se stala základní konstituční myšlenkou pro nově vytvářené ústavy evropských států 19. století. Stejně tak tento koncept pronikl i za oceán a stojí jako ideový základ důsledné americké ústavní koncepci oddělení mocí (check and balances).

„Ve státovědecké literatuře se poukazuje na různý obsah pojmu státní suverenity, který je mu připisován různými autory. Odhlédneme-li od teorií absolutní monarchie ztotožňující suverenitu s dědičným monarchou, je vhodné upozornit na rozlišování mezi 'právní suverenitou' a 'politickou suverenitou' významným anglickým konstitucionalistou A. V. Diceyem. Brice, jehož cenné analýzy faktického fungování moderních ústav byly též vydány

⁵⁴ Označení Římské říše národa německého se začal objevovat v textech v 15. století, kde se ale uplatňoval výlučně pro ty oblasti osídlené Němci. Právě od 17. století začaly sílit tendence označovat tímto názvem celé území podřízené, často jen formálně, císaři, tedy i oblasti neněmecké. To byly možná ty okolnosti, které vévodu de Richelieu nutily k razantnějšímu postupu na půdě diplomacie.

⁵⁵ HOLLÄNDER, P. (2009, s. 81)

v češtině, rozlišuje 'právní suverenitu', jejíž výkon se řídí odpovídajícími právními předpisy, od 'praktické suverenity', která dává odpověď na otázku, které osoby nebo jejich orgány jsou de facto ruler.⁵⁷ Dále lze jmenovat např. W. J. Reese, S. J. Benna nebo Hans Kelsena, kteří se ve svých dílech zabývají teoretickým rozpracováním pojmu suverenity. Navíc jednotlivé druhy jsou rozdělovány do dalších kategorií, což svědčí o tom, že tento pojem je stále mezi státovědci považován za jeden z klíčových v problematice státu a práva.

2. 2 Suverenita státu v éře mezinárodních vztahů

Z hlediska státu je třeba rozlišovat mezi suverenitou vnější, která má nejrůznější dopady zejména do oblasti mezinárodního práva a vztahů a suverenitou vnitřní, která se projevuje uvnitř hranic státu, kdy určitá skupina drží pevně moc ve svých rukou. Vnější suverenitu definuje např. zmiňovaný Hans Kelsen ve své publikaci jako schopnost národního právního řádu státu být tím řádem, nad nímž neexistuje vyšší řád, a jediný řád, který může být považován za vyšší než je národní právní řád, jest řád mezinárodní. Otázka, zda je stát suverénní nebo nikoliv, pak podle Kelsena záleží na posouzení, zda je či není mezinárodní právní řád nadřazen právu národnímu.⁵⁸ Z Kelsenova pohledu by tedy současné státy, zejména ty, které jsou členskými státy Evropské unie, nemohly být z hlediska státovědního považovány za státy suverénní. Nutno ale brát v úvahu, že Kelsenovo vymezení vztahu mezinárodního právního řádu a řádu vnitrostátního (národního) vzniklo na konci II. světové války. Od té doby se mezinárodní právo značně posunulo a státy začaly vstupovat do integračního procesu jak na půdě mezinárodní, tak regionální. Proto je nutné na vnější suverenitu nahlížet pod tímto zorným úhlem. Vnější suverenita je ve státovědecké literatuře problematikou primární, neboť vnitřní suverenita, tedy boj o uchopení moci uvnitř státu, dnes není natolik aktuální.⁵⁹

Mezinárodní právní řád hraje stále významnější roli a promlouvá do práva národního. V tomto ohledu je pro Českou republiku stěžejní zejména členství v Evropské unii, kterému

⁵⁶ WINTR, J. (2009, s. 52)

⁵⁷ PAVLÍČEK, V. a kol. (1998, s. 72)

⁵⁸ Srov. KELSEN, H. *General Theory of Law and State*. Cambridge: Harvard University Press, 1945, Reprint by Lawbook Exchange, 1999. ISBN 1-886363-74-9. s. 384.

⁵⁹ Připomeňme, že zejména v zemích rozvojových, kde není stabilní politická situace, jsou občanské války velmi častým jevem a v této souvislosti je problematika vnitřní suverenity stále aktuální. Z poslední doby můžeme zmínit např. boj o moc v Thajsku nebo boje v Kyrgyzstánu.

se bude tato práce věnovat v následujících kapitolách. Do okamžiku, než právní řády evropských států začala ovlivňovat evropská legislativa, si jednotlivé státy a jejich ústavy zachovávaly poměrně rezervovaný postoj k mezinárodnímu právnímu řádu. Dá se konstatovat, že státní suverenity převládá, nakolik si jednotlivé ústavy moderních evropských států připouštějí zapracování obecně přijímaných principů práva tzv. přirozeného (nadpozitivního), které obsahuje fundamentální zásady demokratického právního státu včetně uznávání základních lidských práv a občanských svobod. Tuto výšeč práva po válce akceptovala větší část evropských států. Právě problematika lidských práv a obecných zásad mezinárodního práva jako první prolomila absolutní chápání suverenity státu. Z Kelsenova pohledu je to tedy oblast mezinárodního práva, která se jako první stala nadřazena právnímu řádu národnímu a omezila tak absolutní výkon státní suverenity, neboť se utvořilo mezinárodní společenství, které se stalo vyšší mocí, které byla podřízena moc státní. „Realizace státní suverenity v současném světě je tak závislá na dodržování obecných principů a institutů mezinárodního práva, zásad Charty Organizace spojených národů, zejména použití síly v mezistátních sporech a jejich mírové řešení, ochrany lidských práv atd.“⁶⁰ Mezi další principy, které musí státy dodržovat, patří např. zásada sverchované rovnosti, řešení sporů pokojnými prostředky, zákaz mučení apod. Mezinárodní společenství přijme mezi sebe jen ty státy, které splní podmínky, které stanoví Charta OSN⁶¹, jak to vyznívá z jejího článku 4 odst. 1, jehož dikce zní: „Za členy Organizace spojených národů mohou být přijaty všechny ostatní mírumilovné státy, které přijmou závazky obsažené v této Chartě a podle úsudku Organizace jsou způsobilé a ochotné tyto závazky plnit.“ Organizace spojených národů v současnosti čítá 192 členských států⁶², které se na základě přistoupení vzdaly části své suverenity ve prospěch organizace a musí plnit úkoly, které na ně členství klade. Jelikož je počet členských států prakticky totožný s počtem suverénních států světa⁶³, můžeme konstatovat, že žádný stát na světě dnes již nedisponuje absolutní vnější suverenitou. A pokud by některý stát z OSN vystoupil, nebo by se nějaký nově utvořil a nevstoupil do organizace, obsahuje Charta článek 2 odst. 6, který říká: „Organizace zajistí, aby státy, které nejsou jejími

⁶⁰ PALÍČEK, V a kol. (1998, s. 73)

⁶¹ Nové členské státy přijímá Valné shromáždění na základě doporučení Rady bezpečnosti, což přinášelo problémy zejména v počátcích fungování OSN, kdy Sovětský svaz využíval svého práva veta v Radě a trval na tom, aby socialistické státy byly přijaty en bloc a nikoli separátně, což mělo za následek, že organizace, která se snažila být globálním polem světové politiky měla do 50. let jen 60 členů, včetně 47 států zakládajících. Posledními přírůstky jsou Švýcarsko a Východní Timor (2002) a Černá Hora (2006). Charta stanovuje podmínky pro pozastavení členství nebo vyloučení států z důvodu porušení zásad Charty. K takovému kroku ale dosud nedošlo.

⁶² <http://www.osn.cz/system-osn/clenske-staty/?i=199>

⁶³ Členem OSN není např. Severokyperská turecká republika nebo Vatikán, který se ale některých aktivit organizace účastní.

členy, jednaly podle těchto zásad, pokud to bude nutné k udržení mezinárodního míru a bezpečnosti.“ Z toho vyplývá, že pokud by OSN uznala situaci v konkrétním státě za tak závažnou, že by ohrožovala mezinárodní mír a bezpečnost, může zasáhnout, třeba i silou (byť tato možnost je spíše teoretická)⁶⁴, a narušit tak státní suverenitu i nečlenského státu. OSN se snaží být globální strukturou a zasahuje do světového dění zejména na úrovni světové bezpečnosti, humanitárního práva a ochrany lidských práv. Na základě těchto aktivit vytváří celou řadu úmluv, které jsou součástí mezinárodního práva a signatáři těchto multilaterálních smluv na sebe berou závazky spojené s přistoupením k těmto úmluvám, což z hlediska suverenity státu rozšiřuje rámec otázek, které už nemohou být výlučně řešeny na vnitrostátní úrovni a jejich zapracování do vnitrostátních řádů je výrazně ovlivněno mezinárodní normativitou.

Trend světového vývoje dnes akcentuje zejména ochranu lidských a občanských práv, snahu řešit globální problémy lidstva, zejména výzvy ekologické a humanitární, prosazování demokratických ideálů v mezinárodních vztazích apod. V této souvislosti lze zřetelně pozorovat všeobecnou orientaci na prioritu mezinárodního, které vychází zejména z přirozenoprávní koncepce, před národním právem.⁶⁵ Mimo jiné směřuje tento trend i k formulování kritérií možného omezování suverenity států mezinárodním společenstvím států, pro které jednotlivé státy vytvářejí právní rámec na nejvyšší, tedy ústavní úrovni (Holländer uvádí jako příklad takových ustanovení § 20 odst. 1 Ústavy Dánského království nebo čl. 92 Ústavy Nizozemského království, které obdobně zakotvují možnost přenést určité pravomoci v přesně stanoveném rozsahu, tradičně vykonávané na úrovni vnitrostátní, na orgány smluvně vzniklých nadnárodních organizací, za účelem podpory mezistátního právního řádu a spolupráce; obdobné ustanovení najdeme i v naší Ústavě, konkrétně v čl. 10a).⁶⁶

2. 2. 1 Exkurs do vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva

⁶⁴ Srov. hlavu VII Charty, články 39 - 51.

⁶⁵ Přirozenoprávní koncepci již nesleduje Charta základních práv Evropské unie vzniklá jako nezávazný dokument v Nice 2000, která získala status pramene evropského práva díky zařazení jejího textu jako součásti Lisabonské smlouvy účinné od 1. 12. 2009. Nově nese označení Listina základních práv EU a místo přirozenoprávních koncepcí je založena na koncepci společně sdílených hodnot členských států.

⁶⁶ HOLLÄNDER, P. (2009. s. 84 - 85)

Státy pak řeší vztah k mezinárodněprávním závazkům většinou ústavní úpravou, stejně je tomu i v naší ústavě, kdy je v tomto ohledu klíčová dikce článku 10 Ústavy. Česká republika se tak díky novelizaci tohoto článku vydala cestou monistického vztahu k mezinárodnímu právu. Právě monistická koncepce je dnes v moderních demokratických státech hojně využívána a z hlediska suverenity vytváří další omezení absolutního pojetí vnější státní suverenity, které je v moderní době už jen teoretickou koncepcí bez reálného obsahu.

Stále více legislativních návrhů odvíjí od požadavků mezinárodního nebo zejména evropského práva a suverenity státu je evidentně omezována, což vyvolává mnohé debaty jak na teoreticko-právní, tak politické úrovni, v rámci nichž se vede spor o to, zda se dnešní stát dá ještě posuzovat jako suverénní.⁶⁷ Neznamená to ale, že by suverenity byla zcela potlačena, neboť toliko suverénní (svrchovaný) stát může být subjektem mezinárodního práva. On sám rozhoduje jako suverén, zda rozhodování o té které otázce deleguje na mezinárodní organizaci resp. její orgány. Navíc pro rozhodnutí o takové delegaci stanoví pravidla, která jsou zpravidla obsahem textu ústavních listin. Jen suverénní stát může rozhodnout o tom, zda vstoupí a zda setrvá v určité organizaci, což je vyjádřením jeho suverenity, on projevuje svou vůli a v tom nemůže být po právní stránce ničím ovlivňován. Stát nemůže být právními následky nucen ke vstupu do určitého integračního uskupení.⁶⁸ Navíc je to právě obecné mezinárodní právo, které se snaží prosazovat principy právní rovnosti subjektů mezinárodního práva a snaží se tak ochraňovat státy fakticky mocensky slabší proti případné zvlášť silnějším státům. Dá se říci, že je doslova nutností pro malé státy vzdát se části své vnější suverenity ve prospěch integračních seskupení. Ve sféře mezinárodního práva jsou si státy právně rovny, což je jedna ze zásad Charty. „Rovnost států jako právních subjektů je tak charakteristickým rysem koordinační povahy tohoto práva (na rozdíl od subordinační sféry vnitrostátní⁶⁹).“⁷⁰ Jen tak tedy může být zajištěna mírová existence miniaturních států (San Marina, Lichtenštejnska apod.) vedle gigantů s desítkami milionů obyvatel. Efektivita mezinárodního práva se projeví

⁶⁷ Tato problematika hrála výraznou roli i před Ústavním soudem ČR ve věci souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem ČR, kdy se navrhovatelé, zejména prezident republiky Václav Klaus, snažili ve svých podáních poukázat právě na rozpor smlouvy s principem suverenity státu, který by byl v případě ratifikace neúměrně potlačen.

⁶⁸ Což neznamená, že fakticita uspořádání mezinárodních vztahů nemá na rozhodování státu vliv. Což se ukázalo i při vstupu České republiky do Evropského společenství (dnes EU) v roce 2004, kdy jedním z často zmiňovaných argumentů bylo, že by pro ČR bylo takřka nemyslitelné, zejména z ekonomického hlediska, zůstat mimo strukturu Unie.

⁶⁹ Zásada rovnosti před zákonem a rovnosti v právech patří k základním principům i v právu vnitrostátním. Zde mají autoři na mysli, že zejména veřejné právo je v rámci vnitrostátních právních řádů založeno na vztazích nadřízenosti a podřízenosti, což není pro mezinárodní právo typické.

⁷⁰ ČEPELKA, Č.; ŠTURMA, P. (2008, s. 52)

zejména v době krizí, neboť až vyhocená mezinárodní situace ukáže životaschopnost těchto pravidel (podobně jako v roce 1938, kdy selhaly všechny mechanismy Společnosti národů, předchůdkyně dnešní OSN). Mezinárodní právo na jedné straně zasahuje do suverenity států, na druhé straně je zárukou jejího výkonu, neboť brání pronikání ideologií opodstatňujících narušení suverenity státu (Lebensraum, Brežněvova doktrína) ve prospěch dosažením vyšších cílů. V tomto ohledu se dá nejspíše souhlasit s pasáží v knize historika Václava Vebera, kdy na pozadí dějinných zkušeností píše: „Domněnka, že o svém osudu i stylu či úrovni nebo průběhu vlastního života můžeme rozhodovat sami, je nemístná iluze. Jako relativně malý národ, navíc uprostřed Evropy, jsme závislí na evropských poměrech víc, než si většinou dokážeme přiznat. V rozbouřené, konfliktní Evropě nemůžeme dlouhodobě obstát (a dostaneme jako příležitost k životu jen krátkodobé dějinné úseky), naší jedinou nadějí je Evropa sjednocená, spolupracující a demokratická.“⁷¹

Ale zpět ke vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva. Již byla zmíněna koncepce monistická, která je ovšem vývojově mladší a prosazuje se až od druhé poloviny 20. století. Tradičnější, ovšem z dnešního pohledu již zřejmě překonanou, alespoň na úrovni evropských států, je koncepce dualistická, která více odpovídá pojetí suverenity, jako specifického definičního znaku státu. Ta vnímá oba řády jako nezávislé, kdy záleží na ochotě národního zákonodárce, zda se rozhodne pro zařazení určité normativity mezinárodněprávní do právního řádu národního. „Je věci příslušného státu zvážit, jestli je k plnění mezinárodněprávních závazků zapotřebí těch či oněch opatření uvnitř státu; tato opatření, stejně jako jejich forma, podléhají režimu národního práva. K tomu, aby normy mezinárodního práva zavazovaly ve vnitrostátních vztazích, je zapotřebí jejich transformace⁷² prostřednictvím některého z pramenů práva daného státu.; v tomto případě se stávají i součástí vnitrostátního práva.“⁷³

V českém právním řádu převládá dualistická koncepce po celé 20. století. Prvním průlomem do tohoto pojetí byl ústavní zákon č. 23/1991 Sb., který uvozoval Listinu základních práv a svobod a který ve svém článku 2 deklaroval nadřazenost mezinárodních lidsko-právních smluv, které byly ratifikované a řádně vyhlášené, nad zákonem. V této výseči mezinárodního práva se tedy poprvé v našich moderních ústavních dějinách prosadila koncepce monistická, jež je založena na určité generální klauzuli, jež stanoví nadřazenost norem mezinárodněprávních nad právem vnitrostátním a řadí je tak, co se týče hierarchie pramenů práva, hned pod normy práva ústavního (ne-li přímo na roveň). Zákonodárce tuto

⁷¹ VEBER, V. *Osudové únorové dny 1948*. Praha: Lidové noviny, 2008. ISBN 978-80-7106-941-6. s. 5.

⁷² Transformace není jediným způsobem implementace mezinárodních norem do vnitrostátních právních řádů. Dalšími jsou např. adaptace, adopce nebo inkorporace.

⁷³ BOGUSZAK, J.; ČAPEK, J.; GERLOCH, A. (2004, s. 98)

koncepti v našem právním řádu omezil tedy jen na normy lidsko-právní, což se promítlo i do Ústavy ČR (úst. zák. č. 1/1993 Sb.), kdy článek 10 přenesl dikci ústavního zákona č. 23/1991 Sb.⁷⁴ přímo do textu samotné Ústavy. Z hlediska českého ústavního práva a jeho vztahu k právu mezinárodnímu byla doslova revolucí novelizace ústavy ústavním zákonem č. 395/2001 Sb. (tzv. euronovela), která pozměnila dikci řady článků textu Ústavy ČR. Mimo jiné pozměnila i zmiňovaný článek 10, kdy bylo odstraněno určité mimořádné postavení smluv lidsko-právních, které nahradil obecný pojem smluv mezinárodních (vyhlášených, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas). Čímž se monistická koncepce v českém právu zcela prosadila. „Mezinárodní smlouvy podle nového znění čl. 10 Ústavy působí subsidiárně přímo, a to tehdy, když mezinárodní smlouva stanoví něco jiného než zákon. Zákonu se ponechává při aplikaci na řešení určitých vztahů priorita. Má-li se zachovat svrchovanost zákona, musí být zákon v souladu s takovou mezinárodní smlouvou.“⁷⁵ Euronovela tak odstranila výrazný nedostatek v ústavním pořádku České republiky, neboť ten nikterak nereagoval na narůstající materii práva mezinárodního a řešení vzájemného vztahu obou právních řádů nechával zcela stranou (kromě zmíněné otázky dokumentů lidsko-právní povahy) na což upozorňovali i odborníci na mezinárodní právo.⁷⁶ Zakotvení této generální recepční klauzule do nové podoby čl. 10 tento mezinárodněprávní deficit české Ústavy odstranilo. Ovšem je třeba brát v úvahu, že nové pojetí čl. 10 nahradilo nadzákonnou povahu určitých mezinárodních smluv všeobecnou aplikační předností vyhlášených a řádně ratifikovaných mezinárodních smluv. Mezi teoretiky z oborů teorie práva a ústavního práva se vede polemika nad tím, jakou právní sílu v českém právním řádu nabyly normy mezinárodního práva podle čl. 10 Ústavy. Vzhledem k tomu, že článek 112 Ústavy o nich nic neříká, nemůžeme je považovat za součást našeho ústavního pořádku, náš právní řád jim tedy sílu ústavního zákona nepřiznává. Pravděpodobně jsou postaveny na roveň zákonu⁷⁷, ale s tím dodatkem, že se použijí přednostně v případě, že mezi normou národního práva a práva mezinárodního bude rozpor.

⁷⁴ Ústavní zákon č. 23/1991 Sb. dal svým § 1 Listině nadústavní sílu. Takto razantní dikce tohoto ustanovení vycházela ze čtyřicetileté totalitní zkušenosti, kdy byla lidská práva výrazně porušována. Zákon proto stanovil, že vše, i ústavní zákony, musí být v souladu s Listinou. Vznikem Ústavy pozbyl tento uvozovací zákon síly zákona ústavního a stal se zákonem tzv. obyčejným. Listina pak byla znovuvyhlášena „ovšem bez tohoto uvozovacího zákona, pouhým usnesením předsednictva ČNR pod číslem 2/1993 Sb. Listina je dle §§ 3 a 112 součástí ústavního pořádku. Z tohoto pohledu je usnesení předsednictva vlastně zbytečné, neboť i bez něj by byla Listina součástí ústavního pořádku.

⁷⁵ PAVLÍČEK, V. a kol. (2008, s. 257)

⁷⁶ Srov. např. MALENOVSKÝ, J. O „chudokrevnosti“ mezinárodního rozměru české ústavy a možných terapiích. In Právník, 1997, č. 7, s. 537 - 556.

⁷⁷ O čemž by mohla vypovídat i dikce čl. 95 Ústavy, která určuje soudci při rozhodování vázanost zákonem a mezinárodní smlouvou.

Mohlo by se na první pohled zdát, že novelou byla monistická koncepce zavedena v českém ústavním pořádku již na základě čl. 1 odst. 2 Ústavy (tento odstavec byl novelou přidán ke článku 1), který stanovil, že Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Dodržování mezinárodněprávních závazků vyplývá přímo ze samotné povahy pramenů obecného mezinárodního práva a tento článek má tedy spíše povahu pouze deklaratorní (neboť jedním z pramenů mezinárodního práva jsou i obecné zásady právní, kde své významné místo zaujímá zásada *pacta sunt servanda*). Pro to je toto ustanovení zařazeno hned v úvodním článku Ústavy a doplňuje tak dikci prvního odstavce a preambule ústavy. V celkovém vyznění vytváří preambule a článek 1 ústavní zakotvení faktu, že Česká republika je svou povahou demokratický právní stát, k čemuž nutně patří dodržování mezinárodněprávních závazků. Objevily se i názory, že toto ustanovení je nadbytečné, neboť na právním stavu nic nemění, což nelze zcela akceptovat, neboť zařazení tohoto ustanovení do úvodního článku Ústavy přináší přinejmenším základní výkladové pravidlo, v jehož světle nutno nahlížet na interpretaci všech ostatních ústavních norem.⁷⁸ Toto deklaratorní ustanovení ale nic nestanoví o vztahu českého právního řádu a normativity mezinárodněprávní. V tomto ohledu je klíčový již zmiňovaný čl. 10 Ústavy.

I když monistická koncepce dnes představuje převládající pojetí vztahu vnitrostátního práva a práva mezinárodního, nelze ho nikdy do důsledku provést absolutně. Splynutím obou právních řádů v jeden není reálnou možností, neboť by znamenalo jednak nadřazenost mezinárodního právního řádu nad národním právním řádem a hlavně by zcela potlačilo suverenitu státu, neboť by orgány státu mohly vydávat právní akty toliko na základě a v mezích zmocnění, které by vymezily normy mezinárodněprávní.

2. 2. 2 K pojmu vnitřního omezení suverenity

Omezujícím jevem pro pojetí suverenity jako absolutní neomezené moci na konkrétním území nejsou jen vlivy narůstající normativity mezinárodní. Státovědecká literatura hovoří ještě o druhém limitujícím faktoru, který má vliv na suverenitu státní moci. Tento je označován za omezení vnitřní, které v moderní době úzce souvisí s pojetím lidu a principy demokratického právního státu.

⁷⁸ ČEPELKA, Č.; ŠTURMA, P. (2008, s. 63)

Vnitřní omezení suverenity je omezení primární, které vychází ze samotného moderního pojetí státu, jako státu demokratického, právního a ústavního.

Historická zkušenost ukazuje, že i moc demokratická může podlehnout lákadlu absolutní moci, což ji přivede k touze po maximální možné centralizaci moci do svých rukou a to často i neústavními prostředky a pro demokracii s následnými fatálními následky. Tyto zkušenosti v Evropě přinesly do práva aspekty přirozenoprávní (Holländer hovoří o přirozenoprávním korelátu moci).⁷⁹ Tyto se dále kombinují s aspekty vycházejícími z úzkého vztahu mezi suverenitou moci a suverenitou lidu, ze které plynou otázky, kdo je původním nositelem moci, který ji pak dále deleguje na státní orgány a zaručuje tak jejímu výkonu prostřednictvím těchto orgánů legitimitu. Z toho následně plyne vztah mezi postuláty přirozenoprávními ve vztahu k tomuto originálnímu nositeli moci. Následně se do tohoto vztahu vkládá ještě normativní vyjádření obsažené v textu ústavních norem.

České ústavní pojetí toho, kdo je subjektem (nositelem) suverenity, je obsaženo v textu Ústavy. Již zmiňovaný článek 2 Ústavy hovoří o tom, že lid je zdrojem veškeré moci. Lid je tedy ten, který deleguje (přenáší) na státní orgány svou moc a tyto orgány ji vykonávají v zájmu všeho lidu (legitimita státní moci a tím a také suverenity státní moci je v demokratickém státě nemyslitelná bez její demokratické akceptace, která je projevena vůlí většiny, ať už v demokracii zastupitelské prostřednictvím pravidelně se opakujících voleb, nebo v demokracii přímé prostřednictvím některého z nástrojů, nejčastěji referendum). Ani suverénní postavení lidu nejde brát absolutně. Ústavodárce totiž vyhradil určitý okruh otázek, jejichž změna je v demokratickém právním státě nepřípustná (čl. 9 odst. 2 Ústavy). A to ani ústavním zákonem.⁸⁰ Nemůže je tedy svou vůlí narušit ani lid, ani delegovaný zákonodárce. Tyto principy (mezi které je řazen i koncept suverenity lidu nebo sebeomezení státní moci

⁷⁹ Pojetí přirozenoprávní ve vztahu k vnitřnímu omezení suverenity státní moci není ve světě jediným teoretickým uchopením této problematiky. Např. systém common law vychází z myšlenek Johna Locka a kontinentální pojetí suverenity je pro něj cizí. Common law odvozuje omezení státní moci výlučně z platného práva, resp. z ústavy, které dává meze působnosti státní moci. Stát jako instituce je z tohoto pohledu pojímán jen jako soukolí moci a funkcí. Lid v tomto pojetí svěří státu moc a funkce a jen lid je nositelem nezcizitelné konstitutivní moci. Toto angloamerické chápání vztahu lidu a státu lze pojmenovat jako dominanci suverenity lidu ve vztahu k právnímu státu.

⁸⁰ K pojmu náležitostí demokratického právního státu se opakovaně v mnohých nálezech vyjadřuje Ústavní soud. Otázkou zůstává, kdo je oprávněn vyslovit případný nesoulad ústavního zákona s ústavním pořádkem. Tuto otázku poprvé rozhodoval Ústavní soud v roce 2009 v tzv. kauze Melčák, kdy v nálezu Pl. ÚS 27/09 vyslovil názor, že pokud je ústavní zákon v rozporu s materiálním jádrem Ústavy, tedy s čl. 9. odst. 2, je to právě Ústavní soud, který je oprávněn zasáhnout. Kolem tohoto nálezu byla i z hlediska otázky politické velká diskuse a řada odborníků na ústavní právo s ním vyslovovala nesouhlas, neboť nepocítovali, že by zrovna ústavní zákon o zkrácení funkčního období Poslanecké sněmovny byl oním případem podstatné náležitosti právního státu. Navíc pochybovali o jurisdikci Ústavního soudu při posouzení souladu ústavního zákona s ústavním pořádkem s tím, že toto řešení nemá oporu v českém právním řádu. Vyřešení těchto otázek bude záležet na případném dalším vývoji judikatury soudu v podobné záležitosti.

zákonem), označované za materiální jádro Ústavy, mají tedy charakter nezměnitelnosti a jsou jim dány atributy ve své povaze nadústavní.

Na závěr tedy lze konstatovat, že primární omezení státní suverenity vychází přímo z vnitřního charakteru formy vlády. Moderní demokratický právní stát limituje suverenitu státní moci ústavně zakotvenou dělbou moci a ústavně stanovenými procedurami při jejím výkonu. Důležitou roli při omezování vnitřní suverenity státu hraje i občanská společnost a jí vykonávaná kontrola státní moci nebo politická soutěž. Další omezující aspekt nalezneme ve federativních státech a spočívá ve vertikální dělbě moci mezi orgány federace a orgány členských států.

3. Evropské právo

Hlavním tématem této práce je náhled na suverenitu státu v době, kdy se suverénní státy, zejména evropské, sdružují do stále těsnějších integračních seskupení. V Evropě je tento fakt ztělesňován v podobě Evropské unie. Tento trend má významný dopad na samotnou koncepci státní suverenity, na národní legislativu, na přenos stěžejních rozhodovacích procesů na půdu organizace, na soudní soustavu i na život občanů členských států. Evropská unie je v současnosti producentem právních předpisů, z nichž některé působí přímo ve členských státech (primární právo, ze sekundárních právních předpisů pak nařízení a za určitých podmínek i směrnice) a zakládají tak práva a povinnosti přímo občanům států, nebo prostřednictvím směrnic či jiných pramenů sekundárního práva EU ovlivňují normotvorbu vydávanou národními zákonodárnými sbory. Implementace těchto norem tvoří dnes podstatnou část legislativních návrhů v jednotlivých členských státech Unie.

Součástí této kapitoly je také proces utváření Evropské unie od prvních smluvních uskupení evropských států v 50. letech minulého století až po novou podobu Unie, kterou jí vtiskla Lisabonská smlouva, jejíž ratifikace přinesla v České republice celou řadu diskusí (včetně dvou návrhů k Ústavnímu soudu). Bude nastíněn charakter evropského práva skrze jeho prameny a proveden exkurz do institucionálního fungování Unie.

3. 1 Stručný pohled na utváření Unie⁸¹

Počátky evropské integrace lze spatřovat už ve vzniku Společnosti národů po první světové válce. Tento ambiciózní projekt, který byl iniciován z velké části i Československem (Edvard Beneš předsedal Valnému shromáždění), ale nenašel ještě takovou odezvu a státy nebraly závazky pro ně plynoucí příliš vážně. Až události po II. světové válce daly mezinárodní i světové integraci a spolupráci nový rozměr. Státy si jasně uvědomily, že hrůzy druhé války se už nikdy nesmějí opakovat. Přesto nebyla a není evropská integrace nijak jednoduchým procesem, zažila v průběhu let řadu peripetií a docházelo k ní velmi pozvolna.

„Poválečná integrace západoevropských států byla nástrojem zvládnání dobových hrozeb a výzev: nebezpečí recidivy agresivity poraženého Německa (první a druhá světová válka!), mocenského nástupu Sovětského svazu, jenž ovládl státy střední a jihovýchodní Evropy, učinil z nich své satelity a izoloval je od západní Evropy, a také snahy o vyrovnání se hospodářské převaze poválečných USA. Nástrojem integrace se staly mezinárodní (vládní) organizace, resp. struktury. Oproti původním idealistickým představám nevznikly žádné spojené státy evropské. Jednotlivé státy si zachovaly a stále zachovávají svoji státnost a samostatnou účast v mezinárodním společenství.“⁸²

První impuls vyslala Francie prostřednictvím svého ministra Roberta Schumana. Francie si byla vědoma, že zdrženlivost Británie ji staví do role evropského lídra a navíc vedle sebe viděla, jak se Německo prostřednictvím amerických půjček dostává z poválečné ekonomické krize. Bylo potřeba odstranit několikasetleté nepřátelství a pevně zavázat Německo⁸³ k úzké spolupráci. Schuman poučen událostmi války věděl, že podstata tkví ve vzájemném provázání těžkého průmyslu obou zemí, bez něž se neobejde průmysl zbrojní. Těžký průmysl musí a být pod všeobecně akceptovanou mezinárodní kontrolou. Francouzská vláda tak uveřejnila tzv. prohlášení z 9. května 1950. „Francouzská vláda navrhuje okamžitou akci týkající se sice omezeného, ale rozhodujícího bodu, francouzská vláda navrhuje, aby francouzsko-německá výroba uhlí a oceli byla podřízena společné instituci v rámci organizace otevřené i pro účast dalších zemí Evropy. To, že výroba bude společná, zajistí okamžité vytvoření společných základů hospodářského rozvoje, první etapu evropské federace...“⁸⁴ Možná dohoda dvou nepřátelských velmocí tedy odstartovala už skoro šedesátiletý vývoj integračních tendencí na evropském kontinentě.

⁸¹ Srov. MAKRLÍK, V. *Češi a Evropa*. Praha: Ideál, 2007. s. 119 a násl. ISBN 978-80-901017-9-1.

⁸² KŘEPELKA, F. (2007, s. 6)

⁸³ Jako Německo se míní pouze Spolková republika Německo a ne NDR, která byla pod sovětským vlivem a vytvořila vlastní stát v roce 1949.

⁸⁴ GERBET, P. (2004, s. 81)

3. 1. 1 Od ESUO k EHS a Euratomu

Tato iniciativa byla v západní Evropě přijata velmi kladně a během dvou let byla dohodnuta širší spolupráce, ke které se přidaly další státy. V roce 1951 tak Belgie, Francie, Itálie, Lucembursko, Nizozemsko a Německo podepsaly slavnostně Pařížskou dohodu zakládající Evropské společenství uhlí a oceli.⁸⁵ Společenství si kladlo za cíl odstranit hospodářské překážky a zlepšit ekonomickou situaci Evropy a také kontrolovat těžký průmysl, hlavně ten německý.

Další snahy směřovaly ke společné obraně politice. Vznikl plán na založení Evropského obranného společenství, ale ve fázi ratifikace ho zablokoval francouzský parlament. Vojenské spojení s odvěkým rivalem bylo nejspíš pro francouzské zákonodárce příliš konfliktní a rozporuplné téma. Jakási forma obranné spolupráce přesto vznikla a to pod názvem Západoevropská unie, jako doplněná Západní unie fungující od roku 1948 o Itálii a Německo. Dílčí neúspěch v jednáních o společné obraně zbrzdil integrační proces na dobu dalších pěti let. Evropská integrace začala být zpochybňována a kritizována.⁸⁶ Toto období bylo ovšem překonáno a rok 1957 se pro Evropu stal klíčovým. Byly totiž podepsány tzv. Římské smlouvy zakládající dvě organizace – a to Evropské hospodářské společenství (EHS) a Evropské společenství atomové energie (Euratom). Smlouvy byly podepsány opět již zmiňovanými šesti státy a vstoupily v platnost 1. 1. 1958. „Základním úkolem EHS bylo podporovat vytvoření společného trhu a přispívat k rozvoji ekonomického života a stálému hospodářskému růstu skrze postupné sbližování hospodářské politiky členských států. Euratom se stal platformou pro jadernou energetiku, podporu atomového výzkumu, zvýšení bezpečnosti jaderných zařízení a především nadnárodní kontrolu zacházení se štěpným materiálem v souvislosti s podporou mírového využívání atomové energie.“⁸⁷ Jelikož byly členské státy všech tří zatím zmíněných organizací totožné, vžil se pro tato tři seskupení název Evropská společenství (ES). „V polovině 60. let dochází tzv. slučovací smlouvou

⁸⁵ Někdy se v literatuře setkáme s názvem montánní unie.

⁸⁶ Podobný problém vznikl i po odmítnutí evropské ústavy před třemi lety. Mimochodem, neratifikovala opět Francie a „nově“ Nizozemsko.

⁸⁷<http://www.euroskop.cz/40558/111149/clanek/strucna-historie-eu/1951-1957-esuo---ehs---euratom/>

k vytvoření jednotného systému orgánů všech tří Společenství, aby byla odstraněna duplicita, resp. triplicita.⁸⁸

V šedesátých letech prošla ES poměrně vleklou krizí⁸⁹, která byla způsobena zejména snahou Francie získat převahu ve Společenstvích v procesu formování společné zemědělské politiky, na které Francii, coby velkému producentovi zemědělských produktů velmi záleželo. Zemědělské státy (Francie a Nizozemí) se snažily v rámci Společenství prosadit odkup svých výrobků ve státech průmyslových, ale za vyšší ceny, než které existovaly na světových trzích. Tím si chtěly zajistit odbyt své produkce. Francie tuto politiku v rámci Společenství prosadila. EHS začala praktikovat státní subvence pro producenty zemědělských výrobků, aby tak kompenzovala horší přírodní podmínky v Evropě, oproti světovým producentům, a rozdíl v cenách by tedy nebyl tak propastný. Navíc se započalo se společnou celní politikou vůči třetím státům, aby se trh EHS ochránil před konkurencí. Francie logicky musela za tyto ústupky nabídnout průmyslovým zemím určitou kompenzaci. Příkladem je dohoda s Německem o volném exportu průmyslového zboží do Francie.

Druhým neuralgickým bodem krize byla otázka, kterou lze označit za politicko-mocenskou. Francie se snažila přístup svého tradičního konkurenta Velké Británie do Společenství co nejvíce komplikovat, neboť se obávala možného oslabení svého dominantního postavení. Francouzský prezident dokonce dvakrát vetoval vstup této evropské velmoci do struktur Společenství, což zdůvodňoval především slabou ekonomikou Británie v 60. letech. Velká Británie byla zemí sice zemědělsky úrodnou, ale její produkce zdaleka nestačila na pokrytí spotřeby země, proto byla odkázána na nákup zemědělské produkce na světových trzích, tudíž výše zmíněná zemědělská politika jí nebyla příliš po chuti a způsobovala jí ekonomické obtíže po jejím vstupu v roce 1973.⁹⁰

Spory navíc probíhaly o samém pojetí Společenství. Francie pod vedením prezidenta generála De Gaullea opustila snahy o vytvoření nadnárodní unie států⁹¹ a snažila se o vlastní emancipaci v rámci prohlubování mezivládní spolupráce, která by Francii zajistila vůdčí postavení ve Společenstvích. Francie se začala chovat velmi ostře, opouštěla jednání vrcholných představitelů států a v roce 1966 vystoupila z vojenských struktur NATO, přičemž porušila zakládací smlouvu NATO, neboť nedodržela oznamovací lhůty dojednané ve

⁸⁸ TÝČ, V. (2004, s. 20)

⁸⁹ Nevětší pnutí mezi evropskými giganty lze vymezit lety 1963 - 1969.

⁹⁰ Až v roce 1984 na summitu ve Fontainebleau se M. Thatcherové podařilo vyjednat Velké Británii určitou kompenzaci, která spočívala ve vrácení dvou třetin britského příspěvku do rozpočtu Společenství, při současné dohodě o navýšení příspěvků všech členských států.

⁹¹ Původní ambiciózní projekty společné zahraniční a bezpečnostní politiky narážely na obavy členských států, které se týkaly možného omezení funkce NATO.

smlouvě. Francouzská rezistentní politika ve Společenstvích se protáhla na 7 měsíců a zablokovala tak nastartování nových procesů ve Společenstvích. Členské státy se navíc nemohly shodnout ani na hlasovacích procedurách. Podle zakládací smlouvy EHS měl být princip jednomyslnosti při hlasování nahrazen hlasováním většinovým, což se Francii a některým dalším státům nelíbilo, jelikož to logicky mohlo oslabit úspěšnost prosazení některých návrhů. Komise ale shledala návrh Francie na zachování pravidla jednomyslnosti jako rozporný s textem smlouvy a odmítla jej, což dále ochladilo vztahy uvnitř Společenství. Kompromisní řešení bylo nalezeno v určitém „hlasovacím hybridu“, kdy bylo zavedeno většinové hlasování, ale doplněné právem veta pro všechny členské země.⁹²

Přes všechny problémy se podařilo naplnit základní cíl EHS, tedy vytvoření celní unie. Navíc koncem 60. let odešel z čela Francie generál De Gaulle, což usnadnilo znovunastartování integračních procesů a dodalo jim novou dynamiku, která byla vyjádřena na Haagském summitu, který se konal v prosinci 1969. Byly stanoveny některé nové cíle, prvně zde byla nastíněna koncepce měnové unie a Evropský parlament byl zapojen do rozhodovací činnosti v oblasti rozpočtu. Dospělo se také k dohodě na hlubší spolupráci zahraničních politik členských států. Ukázalo se, že vrcholné schůzky hlav států nebo předsedů vlád umožňují efektivnější řešení problémů, což vedlo k zavedení nové instituce, která je označována jako Evropská rada.⁹³

3. 1. 2 Rozšiřování a přerod v Evropskou unii

Důležitý ekonomický krok se povedl v roce 1968, kdy šestice členů otevřela volný trh a odstranila mezi sebou cla a kvantitativní restrikce a stanovila jednotné clo pro obchodování s třetími zeměmi. Toto rozhodnutí jasně ukázalo, kam chce Evropa směřovat. Bylo zjevné, že šestice států potřebuje, aby bylo možné konkurovat silné americké ekonomice, svůj trh rozšířit a to šlo jedině cestou přibírání nových zemí. První vlna rozšiřování byla dokonána k roku 1973, kdy po dvou neúspěšných pokusech byla přijata Velká Británie a spolu s ní i Dánsko a Irsko. V roce 1981 přibylo Řecko a v roce 1986 pak ještě Španělsko a Portugalsko. Toto rozšíření na 12 členů si ale nutně vyžádalo transformaci řídicích a rozhodovacích

⁹² Tato dohoda je označována za Lucemburský kompromis, který měl, jako většina kompromisních řešení, negativní dopad na dynamiku integrace a Komise musela přijmout fakt, že její koncept nadnárodní organizace byl narušen.

⁹³ Byla vytvořena na summitu v Paříži v roce 1974.

procedur. Společenství potřebovalo novou moderní tvář, která se začala vytvářet na přelomu 80. a 90. let. Sdružení států už totiž evidentně překračovalo hospodářský rámeček.

Evropské instituce se staly polem pro nejrůznější iniciativy, které měly za cíl nastínit možný způsob prohlubování evropské integrace. Jako nejvýznamnější pro další vývoj se ukázaly Genscher-Colombův plán a Spinelliho iniciativa, které zdůrazňovaly prohlubování spolupráce a znovuoživení myšlenky, že Společenství by měla mít nadnárodní charakter. Ač byly tyto iniciativy na svou dobu (1981) velmi ambiciózní, zahájily novou etapu rozvoje Společenství. Na jejich ideovém základě došlo v roce 1983 na půdě Evropské rady ke slavnostnímu prohlášení o Evropské unii. „I když se jednalo o pouhé politické prohlášení, je to významný mezník ve vývoji Společenství směrem k politické a ekonomické jednotě institucionalizované federativním evropským státem.“⁹⁴ Na základě této proklamace vznikl v roce 1985 již právně závazný Jednotný evropský akt, který znamenal první výraznou revizi zakládacích smluv. Dá se konstatovat, že akt byl završením pokrizového období a startem do nové epochy evropské integrace, která byla završena přijetím Smlouvy o Evropské unii (1992). Akt odstranil jednu z brzd integračního procesu, tedy právo veta a více zapojil Evropský parlament⁹⁵ do rozhodovacích procesů.

Do historie Evropy vstoupily dvě Maastrichtské smlouvy, ta první z roku 1990 dala Společenství oficiální název Evropské společenství, druhá z roku 1992 vytvořila Evropskou unii a její ratifikace trvala dva roky. V platnost vstoupila na sklonku roku 1993. „Evropská unie je označení pro celek tvořený členskými státy Evropských společenství, zavedený Maastrichtskou smlouvou v souvislosti s budováním hospodářské a měnové unie.“⁹⁶ Do doby, než vstoupila v účinnost Lisabonská smlouva (1. 12. 2009) nebyla z právního hlediska Evropská unie mezinárodní organizací, neboť postrádala právní subjektivitu.⁹⁷ Veškeré smlouvy, včetně přístupových, byly uzavírány s Evropským společenstvím. Dá se říct, že oba celky existovaly paralelně vedle sebe a jejich působnost byla vymezena zakládajícími smlouvami. Unie navíc kromě působnosti ES, jež tvoří její první pilíř (stojí na cílech původních smluv a jeho podstata tkví v maximální možné jednotě hospodářských politik členských států), vytváří ještě další dva pilíře, které představují společnou zahraniční politiku a vnější bezpečnost (realizace společné politiky v oblasti obrany, bezpečnosti, lidských práv a zahraničních vztahů k třetím zemím) a vnitřní bezpečnost s justicí (zahrnující společnou

⁹⁴ MAKRLÍK, V. (2007, s. 130 - 131)

⁹⁵ První přímé volby do Evropského parlamentu se konaly v roce 1979.

⁹⁶ TÝČ, V. (2004, s. 21)

⁹⁷ Dají se dohledat i konkurenční názory, které Unii jistou míru právní subjektivity přiznávaly už před Lisabonskou smlouvou.

hraniční kontrolu, boj proti mezinárodní kriminalitě a spolupráci v občanských a trestních záležitostech). Evropská unie je tedy vymezena širěji než Společenství. Tento postupný přerod Evropy od hospodářského propojení k propojení politickému posunuje Evropu směrem ke konfederaci, ne-li federaci, a oklikou se tak Evropa přibližuje k tomu, co si představovali idealisté poválečného období v podobě vytváření Spojených států evropských.

Evropa a celý svět prochází neustálým vývojem a už na počátku 90. let bylo zjevné, že Maastrichtská smlouva o EU bude vyžadovat revize. Ty proběhly Amsterodamskými smlouvami z roku 1997 a Smlouvou z Nice uzavřenou v roce 2000. Nové milénium přineslo další snahy o institucionální zdokonalování Společenství v kontextu s přístupem 12 nových členských států vesměs z bývalého východního bloku (2004, 2007). Představitelé Společenství ve snaze dobudovat integraci vznikem evropské federace představili koncept tzv. Evropské ústavy, jejíž ratifikace však nebyla úspěšná, byť zčásti díky vnitrostátním politickým problémům, ve Francii a Nizozemí. Zdálo se, že Společenství stojí na pokraji další významné krize a znovu se naplno odehraje boj o ideovou koncepci. Opět se ukázalo, že státy a jejich občané chtějí setrvat spíše na koncepci hlubší mezinárodní organizace a že Evropa není na vytvoření federativního superstátu připravena. Nakonec byla Evropská ústava, zejména díky práci německého a portugalského předsednictví, přepracována do podoby Lisabonské smlouvy⁹⁸, která již nemá nahrazovat původní smlouvy, ale má je toliko novelizovat. Z tohoto pohledu má tak podobný charakter jako Amsterodamská smlouva nebo Smlouva z Nice. Ratifikace, byť probíhala značně problematicky (dvojitě referendum v Irsku, otálení polského a českého prezidenta), byla dovedena do konce a smlouva vstoupila 1. 12. 2009 v účinnost. Lisabonská smlouva spustila na vrcholné politické úrovni velkou řadu debat o dalším směřování Unie. V České republice prezident Václav Klaus dlouho odmítal Lisabonskou smlouvu podepsat, dokonce se hned dvakrát dostala před Ústavní soud. Nakonec prezident podepsal poté, co byly České republice přislíbeny výjimky z textu Listiny základních práv EU. Smlouva vstoupila v účinnost 1. 12. 2009.

Nesmí se opomenout skutečnost, že i členská základna se od dob Maastrichtské smlouvy rozšířila. V roce 1995 přistoupilo Finsko, Rakousko a Švédsko. V květnu 2004 zažila Unie největší rozšíření hned o deset států včetně České republiky⁹⁹ a v roce 2007 se Unie rozšířila dál na jihovýchod přidružením Bulharska a Rumunska. Na úplný závěr je dobré

⁹⁸ Dokument nese oficiální název Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství. Byla podepsána v Lisabonu 13. 12. 2007. V textu bude užíváno spojení Lisabonská smlouva.

⁹⁹ Od 1. 4. 2005 se členy staly Česká republika, Estonsko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Slovensko, Slovinsko a Polsko.

zmínit situaci kolem Norska, které již dvakrát odmítlo v referendu vstoupit do Unie. Podobně se vyjádřili i obyvatelé Švýcarska. Zajímavostí je, že o vstup se ucházelo i Maroko, ale jelikož je Unie sdružením evropských států, bylo odmítnuto. Kandidátskými zeměmi jsou v současnosti Chorvatsko, Makedonie a Turecko (byť se o jeho evropské povaze vedou velké diskuse).

3. 2 Prameny evropského práva

Je jasné, že tak velká organizace, jakou Společenství respektive Unie¹⁰⁰ je a která se snaží zasahovat do nejrůznějších oblastí života obyvatel evropského kontinentu, musí mít nástroje, jimiž může svůj vliv efektivně uplatňovat. Takovýmto nástrojem, který se v dějinách lidstva projevil jako nejučinnější, je právní řád. Proto i Unie vytváří právo, kterým koordinuje svůj chod a základní mechanismy svého fungování na mezivládní úrovni a zároveň se snaží podřídit i přímo jednotlivé občany právnímu řádu Unie.

Dlouhodobě se vžilo rozlišování evropského práva na právo komunitární a právo unijní. Z toho důvodu, že tvůrcem komunitárního práva bylo Evropské společenství a tvůrcem práva unijního Evropská unie, která byla bez právní subjektivity. Po přijetí Lisabonské smlouvy ale Unie získala právní subjektivitu (dle článku 47 Smlouvy o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy) a Společenství tak ustoupilo de facto do pozadí. Proto dnes můžeme mluvit o pramenech evropského práva (resp. práva Evropské unie) jako celku a rozdělování na výše zmíněné druhy pozbylo relevanci (rozdělení bylo založeno i na tzv. pilířích, které jsou zmíněny výše, tento pilířový systém Lisabonská smlouva ruší).

3. 2. 1 K pojmu pramene práva

Předtím, než bude vyložena problematika pramenů evropského práva, bude jistě užitečné objasnit, co to vůbec je pramen práva. Význam tohoto termínu je mnohoznačný a má různé roviny pohledu. Právní teorie se zabývá prameny práva ve trojím smyslu:

¹⁰⁰ Pro zjednodušení budeme v dalším textu nazývat Společenství Unií, jak to zavádí de iure Lisabonská smlouva.

a) pramen práva ve formálním smyslu – z tohoto pohledu se mluví o vnější formě práva, takovéto formy tedy obsahují právní normy (jsou jejich nosiči) a také tím těmto normám dodávají charakter práva. Obecně platí, že pouze takové pravidlo chování, které má státem, nebo v mezinárodním právu pak společenstvím států uznanou formu pramene práva, je právní normou

b) prameny práva v materiálním smyslu – v tomto smyslu se pramen práva chápe jako zdroj obsahu právních norem, tento obsah je samozřejmě determinován řadou faktorů, které by se daly označit za faktory společensko-historické (např. politický režim, tradice, zvyklosti apod.) a promítají do právních norem různé společenskohistorické zájmy oblasti, ve které právní normy vznikají a společnosti, která si je vytváří a sama se jimi reguluje

c) prameny práva v gnoseologickém smyslu – posledním pohledem se rozumí pramen práva jako jakýsi zdroj poznání práva, jedná se o vymezení pravděpodobně nejširší, jelikož zdrojem poznání právního systému a právní kultury je prakticky vše, co se nějak práva dotýká (krom normativních aktů i judikatura, právní literatura apod.)

Nejběžněji se ovšem v právní teorii pracuje s termínem pramen práva v prvně uváděném formálním smyslu, jako státem stanovené nebo uznané formě právní normy. Zde se mimo jiné objevuje problematika odlišení hranic mezi právem a morálkou. Jen ty normy chování, které stát uznal ve formě pramene práva, jsou všeobecně závazné, a co je důležitější, i vynutitelné státní mocí. Existuje řada norem morálních i právních, které jsou obsahově totožné. Ostatní pravidla, tedy i ta morální, která nemají uznanou formu právního pramene, nejsou právními normami. Jejich dodržování tudíž není vynucované státní mocí.

„V literatuře se lze shledat s dělením všech právních pramenů práva tradičně především na psané a nepsané, ale toto názvosloví a rozlišování málo odpovídá současné realitě.“¹⁰¹ Nutno zdůraznit, že již od středověku se vytvářely kompilace právních obyčejů, právníci psali své právní spisy a učebnice (Gaius v Římě), judikatura soudů je dnes také dávno psaná. Je tedy zřejmé, že rozdělování na psané a nepsané prameny v dnešní době již nemůže stačit.

V evropském typu právní kultury se ustálilo základní dělení pramenů práva na čtyři kategorie (někdy diskutabilně označované jako primární). Patří sem zákony a jiné normativní akty (tedy právní předpisy), právní obyčeje, soudní precedenty a normativní smlouvy.¹⁰²

¹⁰¹ BOGUSZAK, J. - ČAPEK, J. - GERLOCH, A (2004, s. 39)

¹⁰² Ne všechny smlouvy jsou normativní! Za pramen práva můžeme považovat jen takové smlouvy mající obecný, chceme-li normativní význam. Jsou tedy závazné pro celou skupinu vztahů stejného druhu a neurčitého počtu a zejména jsou závazné i pro subjekty, které nejsou signatáři dané smlouvy. Mezi takové se počítají např. kolektivní smlouvy v pracovněprávních vztazích (jen jejich obecné normativní části) a některé mezinárodní

V kontinentální Evropě hrají hlavní úlohu právní předpisy, naopak v angloamerickém typu právní kultury se hojně využívá soudních precedentů jako pramene práva. Soudní rozhodnutí nejsou v kontinentálním typu za pramen práva uznávány, byť se obecně uznává, že soud právo svou interpretací dotváří, nikoliv však vytváří. Na tomto místě musí zaznít zmínka o ústavním soudnictví. „Rozhodnutí ústavních soudů (v České republice nazývané nálezy) nelze ztotožnit s precedenty, mají však nezřídka quasiprecedenční význam... Nálezy Ústavního soudu ČR v rámci abstraktní kontroly ústavnosti mají stejnou právní sílu jako zákony. To lze odvodit od jeho pravomoci rušit nejen podzákonné předpisy, ale i zákony a jejich jednotlivá ustanovení. Tyto nálezy jsou obecně závazné. Je však třeba rozlišit závaznost petitu rozhodnutí, tj. vlastního výroku a odůvodnění rozhodnutí.“¹⁰³ Díky své pravomoci rušit zákony a podzákonné předpisy bývá Ústavní soud někdy označován jako negativní zákonodárce. Vývoj posledních desetiletí ovšem ukazuje, že se oba dva hlavní právní systémy postupně sblíží (nejspíš i díky spolupráci v rámci Evropské unie) a poměrně ostré charakteristické rysy se začínají smazávat i v pohledu na formy práva.

Pod právní předpisy je možno zařadit skupinu pramenů práva označovanou jako zákony a jiné normativní právní akty (ty je nutno odlišovat od tzv. individuálních aktů, což jsou akty aplikace práva a nemají obecně závazný, tedy normativní charakter, a interních normativních instrukcí, které jsou závazné pouze v hierarchické struktuře nadřízenosti a podřízenosti a tudíž nejsou pramenem práva). Jsou nejběžnějšími prameny práva v kontinentálním typu právní kultury. „Racionální fungování práva tvořeného normativními akty vyžaduje, aby normotvorný proces byl regulován pravidly zakotvenými v právních normách. Lze mluvit o legislativním procesním právu jako odvětví veřejného práva, které ovšem není kodifikováno. Základní pravidla bývají obsažena v ústavě, další pak v jednacích řádech zákonodárných sborů, popřípadě v zákonech týkajících se územní samosprávy a dále vyhlášení právních předpisů. Termín legislativní proces se vztahuje k vydávání zákonů, často se však používá v širším smyslu, takže zahrnuje i pravidla týkající se vydávání nižších normativních aktů.“¹⁰⁴ Právní předpisy, jakožto obecně závazné právní akty, se uplatňují vůči všem druhově shodným subjektům na určitém teritoriu. Právní předpisy tvoří (zkoumány z hlediska právní síly) určitý hierarchizovaný systém, na jejímž vrcholu stojí ústavní zákony, které upravují charakter státu a vztahy mezi vrcholnými státními orgány.

smlouvy. Většina smluv potom patří mezi právní skutečnosti, se kterými spojují svůj vznik, změnu nebo zánik právní vztahy.

¹⁰³ GERLOCH, A. (2000, s. 78)

¹⁰⁴ BOGUSZAK, J. - ČAPEK, J. - GERLOCH, A. (2004, s. 40)

Platí, že ústavní zákony (v případě polylegální ústavy, jako tomu i u nás) mají ve státě nejvyšší právní sílu a žádný předpis o nižší právní síle nesmí být v rozporu s ní (na což mimo jiné dohlíží ústavní soud, či jinak nazvaná specializovaná soudní instituce ve státě). Navíc žádný předpis o nižší síle nesmí být v rozporu s předpisem stojícím v hierarchii právní síly nad ním. Nejpodstatnějším pramenem práva jsou zákony, ačkoli netvoří nejpočetnější část právní materie v rámci stabilního právního řádu (viz tabulka, která zřetelně ukazuje klesající počet přijímaných zákonů v období stabilizování českého právního řádu po rozdělení federace).

Kvantita právních předpisů dle forem¹⁰⁵

	Počet předpisů	Z toho novel	Ústavní zákony	Zákony	Nářízení vlády	Vyhlášky	Výnosy, opatření
1993	415	119	3	162	50	148	52
1994	228	87	0	69	30	69	60
1995	276	115	0	75	38	101	62
1996	276	115	0	37	25	100	55

Zákony patří v kontinentálním typu právní kultury mezi početně hojnou oblast pramenů práva a jsou nejdůležitějšími právními předpisy. Jsou základním druhem normativních aktů, které stanoví pravidla, jež jsou závazná pro neomezený počet subjektů. Zákony stojí v hierarchii právní síly hned pod ústavou a dalšími ústavními zákony, tvořícími tzv. ústavní pořádek.¹⁰⁶ Samozřejmě i zde platí, že s ústavou nesmí být v rozporu. Zákony mohou být schvalovány jen zákonodárným sborem, kterému jsou prezentovány ve formě návrhu zákona, který je oprávněn přednést jen subjekt nadaný právem zákonodárné iniciativy (tyto subjekty jsou taxativně vymezeny v právních předpisech daného státu). Návrh zákona pak prochází výše zmíněným legislativním procesem (který je v každém státě upraven zvláštními předpisy, většinou jednacím řádem zákonodárných sborů) a v případě přijetí jej podepíše hlava státu, předseda komory zákonodárného sboru a u většiny států i předseda vlády (jak je tomu i v ČR)¹⁰⁷ a je publikován v oficiálním publikačním nástroji, čímž nabývá takový zákon platnosti (tedy stává se de iure součástí právního řádu).¹⁰⁸

¹⁰⁵ Podle Knapp, V., a kol. *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha: Linde, 1998, s. 119 a násl. ISBN 80-7201-140-5

¹⁰⁶ Ústava ČR (úst. zák. č. 1/1993 Sb.) v hlavě první s termínem ústavní pořádek operuje, a to v čl. 3, kdy mluví o zařazení Listiny základních práv a svobod do ústavního pořádku České republiky. Součástí, kterými je tento pořádek tvořen, pak vymezuje v hlavě osmé čl. 112.

¹⁰⁷ Na okraj je dobré zmínit, že u nás není podpis spojen s tzv. promulgací, to znamená, že i v případě odmítnutí podpisu od některého s činitelů bude zákon stejně vyhlášen.

¹⁰⁸ Tu je nutné odlišit od účinnosti, jež se s datem platnosti zpravidla nekryje, ale je dán určitý čas, aby se adresáti mohli s novým předpisem seznámit a připravit se na jeho užívání. Období mezi platností a účinností se označuje jako legisvakance.

3. 2. 2 Primární právo

Evropské právo se rozpadá do dvou, resp. tří celků, které se označují za právo primární (prvotní), právo sekundární (druhotné, odvozené) a právo terciární, které je tvořeno judikaturou Evropského soudního dvora a mnoha teoretiky je řazeno mezi standardní prameny evropského práva.

Primární právo¹⁰⁹ je tvořeno smlouvami¹¹⁰, myšleno samozřejmě smlouvami mezinárodními, které uzavírají jednotlivé členské státy mezi sebou v zásadních, hlavně institucionálních otázkách. Dále se pak nemůže zapomenout na další primární prameny, kterými jsou mezinárodní smlouvy uzavírané Unií a třetími státy.

V rámci první skupiny mezinárodních smluv je pro Českou republiku podstatná hlavně Smlouva o přistoupení České republiky k Evropské unii (ČR tuto smlouvu uzavřela se Společenstvím, jelikož EU v té době postrádalo právní subjektivitu pro uzavírání podobných aktů, jak bylo uvedeno výše)¹¹¹, jež vstoupila v účinnost 1. 5. 2004. Souhlas s ratifikací této smlouvy vyslovili občané v referendu na základě ústavního zákona č. 515/2002 Sb. (celý název: O referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších zákonů). Je k nalezení ve Sbírce mezinárodních smluv pod číslem 44/2004.

Referendum se konalo ve dnech 13. - 14. 6. 2003 na základě rozhodnutí prezidenta republiky č. 116/2003 Sb., který tak reagoval na podpis přístupové smlouvy ze 16. 4. 2003. Podmínky referenda pak upravil zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů (zákon o provádění referenda). Občané měli odpovědět ano/ne na otázku: „Souhlasíte, aby se Česká republika stala podle smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii členským státem Evropské unie?“

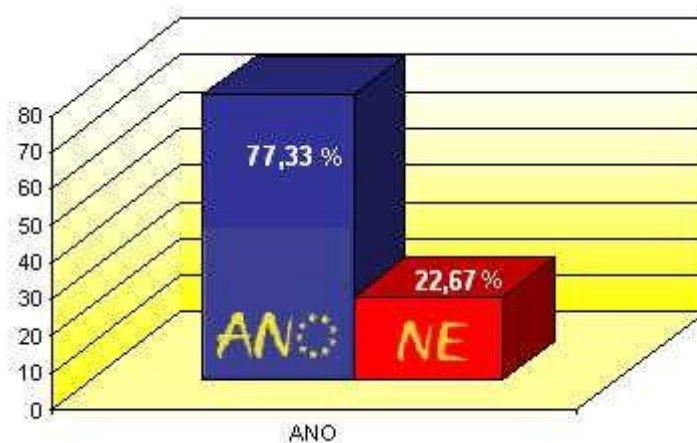
¹⁰⁹ Skupinu pramenů primárního práva tvořila v rámci bývalého unijního práva Smlouva o Evropské unii (SEU) a rovněž obecné zásady právní. V rámci evropského práva má bývalé primární komunitární právo pozici jakéhosi ústavního práva. Fakt, že existoval normativní systém, který lze označit jako „komunitární právní řád“ judikoval ve svých rozhodnutích opakovaně Evropský soudní dvůr (např. 22/70 Komise v. Rada „AETR“). Na stejnou úroveň, na kterou bylo řazeno primární komunitární právo, se řadilo i právo obyčejové (v případě, že splňovalo dvě základní podmínky – *consuetudo* a *opinio iuris*), avšak jeho význam byl marginální.

¹¹⁰ Je třeba poznamenat, že evropské právo dosud nezná slovo zákon (ale často jsou nařízení označovány za evropské zákony, neboť mají podobné vlastnosti).

¹¹¹ Přístupové smlouvy jsou jako smlouvy mezinárodní samozřejmě také primárním pramenem práva EU.

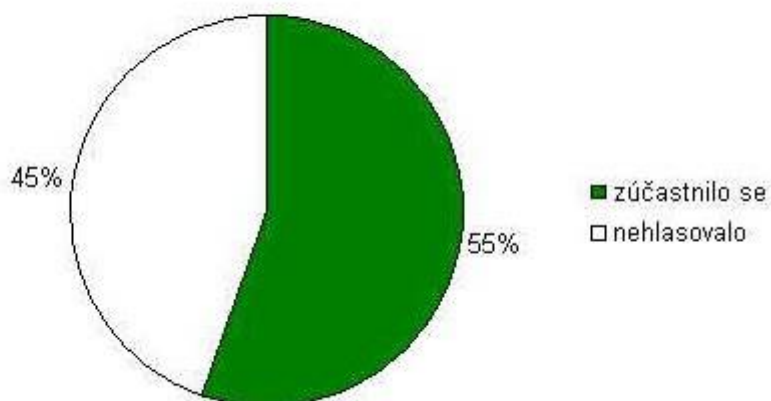
Více jak 77 procent zúčastněných voličů odpovědělo na položenou otázku kladně (viz grafy, zdroj <http://www.euroskop.cz/187/sekce/referendum/>).

Graf č. 1:



Graf č. 2:

Účast voličů v referendu o přistoupení ČR k EU



Je třeba dodat, že české ústavní právo se muselo na vstup do evropských struktur také připravit. Stěžejní v tomto byl ústavní zákon měnící a doplňující Ústavu (tedy ústavní zákon č. 1/1993 Sb.), který byl vyhlášen pod číslem 395/2001 Sb. a který je mezi odbornou veřejností označován jako euronovela Ústavy. Tento ústavní zákon modifikoval hlavně článek 1 Ústavy, který byl doplněn o druhý odstavce stanovující plnění závazků vyplývajících pro ČR z mezinárodních smluv, článek 10 Ústavy, a to tak, že odboural primát lidsko-právních

mezinárodních smluv, jejichž výjimečný charakter se Ústavní soud svou judikaturou snaží stále prosazovat např. nálezem o konkurzu a vyrovnání (č. 403/2002 Sb.). V judikatuře dále mluví také o ostatních ratifikovaných mezinárodních smlouvách, které mají aplikační přednost před domácím právem v případě rozporu s ním. Dále novela zařadila článek 10a Ústavy, jehož hlavní smysl spočívá v možnosti přenesení určitých pravomocí na orgány mezinárodních organizací a článek 10b spočívající v procesu vyjadřování se komor Parlamentu k připravovaným nařízením EU.

Hlavními prameny primárního evropského práva jsou především mezinárodní smlouvy sjednané zakládajícími či členskými státy, ke kterým povinně přistupují státy nově přijaté. Jedná se zejména o Smlouvu o založení Evropského společenství, Smlouvu o založení Evropského společenství pro atomovou energii a Smlouvu o Evropské unii, ve znění pozdějších smluv nebo jiných aktů.

Smlouva o založení Evropského společenství (jejíž název byl Lisabonskou smlouvou změněn na Smlouvu o fungování Evropské unie) se, podobně jako Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii, označuje jako Římská smlouva. Byla podepsána v Římě roku 1957 a nabyla účinnosti 1. 1. 1958. Byla několikrát novelizována hlavně v okruhu subjektů, které jsou jejím textem vázány, tedy států. Podstatnou změnou prošla v důsledku přijetí Lisabonské smlouvy. Jedná se, spolu se Smlouvou o Evropské unii, o nejdůležitější dokument Unie.¹¹² Narozdíl od odvětvové Smlouvy o založení Euratomu, se obecně zabývá základními vztahy v rámci Unie. Smlouva ustavuje instituce (orgány) Unie, popisuje právní nástroje, které má Unie k dispozici, a zabývá se také úpravou hospodářské a bezpečnostní spolupráce uvnitř Unie. Samotný text Smlouvy je rozdělen do částí, hlav a kapitol o 358 (314 před Lisabonskou smlouvou) člancích, na něž navazují ještě rozsáhlé protokoly upravující podrobněji některé dílčí otázky. Těchto připojených protokolů je v současnosti 37. Nejvýznamnější otázky obecné povahy, zásada diskriminace a občanství Unie jsou obsaženy v prvních 25 člancích. Články následující se zabývají již konkrétní úpravou chodu Unie a jejích politik. Orgány Unie pak obsahuje část šestá, hlava první v člancích 223 - 287 (např. problematiku Evropského parlamentu upravují články 223 – 243). Úprava právních aktů Unie je obsažena v člancích 288 - 299. Zajímavé je, že se mezi ryze hospodářské cíle vměstnal i cíl dosahování rovnoprávnosti mezi muži a ženami, který je obsažen v článku 8 Smlouvy („Při všech svých činnostech usiluje Unie o odstranění

¹¹² O čemž svědčí článek 1 odst. 2 Smlouvy, který zní: „Tato smlouva a Smlouva o Evropské unii představují smlouvy, na nichž je Unie založena. Tyto dvě Smlouvy, které mají stejnou právní sílu, se označují jako 'Smlouvy'.“

nerovností a podporuje rovné zacházení pro muže a ženy“). V intencích tohoto cíle se snaží jednotlivé státy poměřovat své právní normy i podle jejich dopadů na tuto problematiku rovnosti.¹¹³ Pro české soudnictví je pak významný článek 24, který ve své čtvrté větě dává občanům Unie toto právo: „Každý občan Unie se může písemně obracet v jednom z jazyků uvedených v článku 55 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii¹¹⁴ na každý orgán, instituci nebo jiný subjekt, který je uveden v tomto článku nebo v článku 13 Smlouvy o Evropské unii, a má právo obdržet odpověď ve stejném jazyce.“ Mezi orgány, na které se může každý obrátit, je mimo jiné v čl. 13 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii i Soudní dvůr Evropské unie sídlící v Lucemburku. Z toho plyne, že každá fyzická nebo právnická osoba může podat přímo žalobu u Soudního dvora Evropské unie, pokud cítí, že bylo právním aktem Unie, který je jí určen, nebo se jí bezprostředně a osobně dotýká, zasaženo do jejích práv. Vnitrostátní soudy tak ztrácejí výlučnou možnost být konečnou instancí v soudním sporu, a to přesto, že se rozhoduje o právech a povinnostech občanů na území, které náleží do jejich jurisdikce.¹¹⁵

Zvláštními druhy smluv, které vytváří zmiňované primární evropské právo, jsou tzv. novelizační smlouvy, kterými jednotlivé státy pozměnily či pozměňují obsah původních zřizovacích smluv. „Novelizační smlouvou byla ostatně i Smlouva EU“¹¹⁶ Jiným druhem novelizačních smluv jsou smlouvy přístupové. Evropské společenství se snaží upřednostňovat společný vstup více států, proto je těchto přístupových novelizačních smluv zatím jen 6, jejich tvorba ovšem představuje dlouhodobý proces vyplňovaný řadou diplomatických jednání.¹¹⁷

Výše zmíněné dokumenty jsou obsahem primárního evropského práva, poskytují jakýsi ústavní rámec Unie, ačkoli smlouva s tímto názvem byla v procesu ratifikace odmítnuta (nová Lisabonská smlouva je ale jen mírně upravenou verzí ústavní smlouvy a její ratifikační proces byl ve většině zemí uskutečněn v zákonodárných sborech, aby se Evropská unie vyhnula fiasku v podobě dalšího neúspěchu v referendech)¹¹⁸, a jako takové mají i aplikační

¹¹³ Dopad na rovnost obou pohlaví by měl být součástí důvodových zpráv k návrhům zákonů předkládaných PS PČR vládou ČR podle náležitostí návrhů, zákonů, jež stanoví legislativní pravidla vlády.

¹¹⁴ Článek 55 Smlouvy o Evropské unii uvádí 23 jazyků včetně češtiny.

¹¹⁵ Ve sporech lidsko-právních o tuto výlučnost přišly založením Evropského soudu pro lidská práva, který byl zřízen Radou Evropy v roce 1959 k projednávání porušování Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

¹¹⁶ KŘEPELKA, F. (2007, s. 12)

¹¹⁷ Takovouto smlouvou je i Smlouva o přistoupení České republiky a dalších států k Evropské unii vyhlášená ve Sbírce mezinárodních smluv pod číslem 44/2004, k jejíž ratifikaci byl dán souhlas v referendu.

¹¹⁸ Jedinou zemí, která umožnila občanům vyjádřit svůj názor v referendu, bylo Irsko. Referendum se konalo 12. června 2008. Z téměř 54 % zúčastněných voličů se 53,4 % vyslovilo proti ratifikaci. Zdálo se, že ani nový pokus o reformu Unie nevyjde. Vše zachránilo až úspěšné opakované referendum, jehož konání Irové podmiňovali přistoupením Unie na jimi navrhované záruky (zachovat vlastního evropského komisaře, dále zaručit neutralitu Irska, daňovou autonomii a nezpochybňování ustanovení irské ústavy týkající se práva na život, vzdělání a rodinu). Unie vyšla Irům vstříc a záruky schválila na summitu 11. 12. 2008. Nové referendum se konalo 2. 10. 2009 a při účasti 58% oprávněných voličů se tentokrát 67,1 % vyslovilo pro ratifikaci Lisabonské smlouvy.

přednost před vnitrostátními předpisy, což deklaruje ve své judikatuře i Soudní dvůr EU, např. v případě Costa (nebo známý případ Van Gend en Loos), kde se Soudní dvůr vyslovil ve smyslu: „Závazky převzaté na základě Smlouvy o založení Společenství by nebyly bezpodmínečné, ale pouze podmíněné, kdyby je následné zákonodárné akty signatářů mohly zpochybnit. Z řečeného vyplývá, že nad právem, vznikajícím ze Smlouvy o EHS jako z nezávislého pramene práva, nemohou vzhledem k jeho zvláštní a původní povaze převážit ustanovení vnitrostátního práva, jakkoli zformovaná, protože v opačném případě by toto právo bylo zbaveno charakteru práva ES a byl by zpochybněn právní základ samotného Společenství.“¹¹⁹ Soudní dvůr se zde postavil do role hnacího motoru integrace a tímto směrem nastavil i svou judikaturu. Ztotožnil se s rolí, která je ve vnitrostátních právních řádech svěřena ústavním soudům, neboť judikovanou doktrínu aplikační přednosti vztáhl i na národní ústavní právo, což vyjádřil výslovně v rozsudku ve věci Internationale Handelsgesellschaft z roku 1970. Aplikační přednost Soudní dvůr dovozuje jako kolizní normu, která sice není v textu smluv obsažena, ale vyplývá ze zvláštní povahy evropského práva (viz Costa). Unie totiž vytvořila na základě smluvního ujednání mezi státy právní řád, který se automaticky stal součástí práva jednotlivých členských států. Státy projevíly vůli založit Unii na dobu neurčitou, vybavily ji právní subjektivitou i na mezinárodní úrovni a samostatnou organizační strukturou. Navíc jí svěřily některé výlučné pravomoci patřící do té doby výlučně státům. To vše dává dle Soudního dvora evropskému právu vlastnost zavazovat jak státy, tak jejich příslušníky, neboť toto právo pochází ze svébytného autonomního zdroje, který byl vytvořen vůlí jich samých a následné nerespektování by vedlo k popření jejich vlastního projevu vůle jako suverénních subjektů. Bez podobné doktríny by bylo fungování jakéhokoliv nadnárodního právního řádu nemyslitelné. Soudní dvůr si ovšem uzurpoval silnější postavení, než mu svěřovaly Smlouvy, a to zejména ke smluvním stranám, tedy členským státům. Jeho pozice měla být zdrženlivější, jelikož tehdejší zakládající smlouvy nebylo možné řadit nikam jinam než do mezinárodního práva veřejného a Soudnímu dvoru pak měla toliko připadnout úloha rozhodčího orgánu, který by řešil případné spory ze Smluv, nikoli pozice ústavního soudu Unie. Navíc ani ústavní soud v kontinentálním typu právní kultury nemá pravomoc ústavu doplňovat. Jeho pozice je dána jeho vymezením jako orgánu ochrany ústavnosti (srov. čl. 83 Ústavy ČR), který má bránit existenci těm právním předpisům, které jsou v rozporu s ústavním pořádkem, interpretovat text ústavních zákonů a tím dotvářet jejich význam a upozorňovat na případné mezery v ústavním pořádku, ale nikoli takovéto mezery vlastní činností vyplňovat. Tímto rozhodnutím bylo nabouráno postavení

¹¹⁹ POMAHAČ, R. (2003, s. 33)

států, jako „pánů smluv“ a vyvolává to dosud nevyřešenou otázku vzniku orgánu, který by byl oprávněn rozhodovat kompetenční spory na úrovni Unie.¹²⁰

Zásada aplikační přednosti mezinárodních smluv před vnitrostátním právem je zakotvena i v českém ústavním pořádku, konkrétně v článku 10 Ústavy¹²¹, jímž se doplňuje čl. 1 odst. 2 Ústavy („Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.“).

3. 2. 3 Sekundární legislativa Unie

Sekundární právo je právo odvozené, druhotné, které přijímají některé orgány Unie na základě zmocnění, které jim smluvní strany Unie udělily ve Smlouvě o založení Evropského společenství (dnes Smlouvě o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy). Vycházejí z legislativního procesu, na kterém se podílí Evropská komise (čl. 244 - 250 Smlouvy), Rada EU (jedná na ministerské úrovni, čl. 237 - 243) a zpravidla i Evropský parlament (čl. 223 - 234). Otázka sekundárního práva je ve Smlouvě obsažena pod článkem 288, jehož dikce zní: „Pro výkon pravomocí Unie přijímají orgány nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska. Nařízení má obecnou působnost. Je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech. Směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům. Rozhodnutí je závazné v celém rozsahu. Pokud jsou v něm uvedeni ti, jimž je určeno, je závazné pouze pro ně. Doporučení a stanoviska nejsou závazná.“¹²² Proces přijímání těchto pramenů sekundárního práva je rozveden v následujících článcích 289 – 297 Smlouvy o fungování Evropské unie. Nařízení, směrnice a rozhodnutí jsou pak publikovány v Úředním věstníku Evropské unie a jsou tak dostupné každému občanovi Evropské unie. Konkrétně tato legislativa Unie byla do 1. 12. 2009 označována za akty prvního pilíře Společenství.¹²³ Z dikce článku 288 tedy vyplývá, že nařízení mají podobu a dopady jakéhosi zákona Unie a společně s primárním právem jsou

¹²⁰ Srov. BROSS, S. (2009, s. 107)

¹²¹ „Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“

¹²² Smlouva o fungování Evropské unie, článek 288.

¹²³ Nová smlouva (Lisabonská) počítá se zjednodušením práva a odstranila pilířové struktury spolu s transformací označení pro jednotlivé akty.

obecně závazná pro všechny státy i občany. Směrnice se stává přímo závazná až po uplynutí lhůty, kterou orgány Unie stanoví pro její implementaci do právního řádu jednotlivých států, přičemž je na jednotlivých státech jakou formu zvolí pro tuto implementaci. Právní význam mají i právořivná rozhodnutí, zatímco doporučení a stanoviska jsou převážně akty právně-politického charakteru a nezavazují přímo.

„Nařízení má přímý účinek a bezprostředně tak zavazuje všechny subjekty bez toho, aniž by se prováděla transformace¹²⁴ do národních právních předpisů, tj. zákonů nebo jiných závazných právních předpisů členských států Unie.“¹²⁵ Tyto akty mají absolutní přednost před vnitrostátním právem, pokud by s ním bylo v rozporu (zásada aplikační přednosti). Nařízení orgány EU používají hlavně v problematice, která si žádá jednotnou úpravu, zejména patrné je to v zemědělské politice či politice veřejných soutěží apod.

Směrnice mají nepřímý účinek, zprostředkovaný přes zvolenou formu vnitrostátního práva a používají se pro sbližování právních standardů hlavně v oblastech tržní ekonomiky. Dále často určují např. hygienické a technické normy výroby (viz spory o některé tradiční české výrobky a jejich označování, např. Tuzemák apod.), standardy v ochraně životního prostředí atd. Doba pro implementaci do vnitrostátního práva bývá zpravidla dva roky, její překročení je sankcionováno a směrnice se pak aplikuje přímo.

Rozhodnutí je velmi podobné nařízení, ale s tou podmínkou, že nemá obecnou platnost. Je určeno buď všem státům, nebo jen některým, případně pouze některým subjektům. Často právě konkretizuje úpravu provedenou nařízením. Doporučení a stanoviska mají povahu nezávazných dobrých rad, kterými se orgány Unie snaží usměrnit určitou oblast bez použití nařízení či směrnice. Většinou ale takový akt předchází, neboť Unie se pro jeho užití rozhodne, pokud se dobrá rada ve všech členských státech neujme podle představ Unie.

Vedle těchto primárních a sekundárních pramenů práva Unie, jež bývaly podřazeny pod tzv. první pilíř, jsou k nalezení v současné Evropské unii další akty, které se začleňovaly do druhého a třetího pilíře. Mezi tyto unijní akty, které mají zatím jen mezivládní charakter, jsou řazeny akty v oblastech zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky (druhý pilíř) a v oblastech policejní a justiční spolupráce (třetí pilíř). Mezi tyto předpisy se řadí např. rozhodnutí, rámcová rozhodnutí, společné postoje, úmluvy, zelené a bílé knihy a další podobné dokumenty. I u těchto aktů se očekává, že budou transformovány do vnitrostátního práva.

¹²⁴ Orgány EU ji dokonce, kvůli nebezpečí zkreslení obsahu nařízení, která mohou vzniknout např. špatným překladem, zakazují.

¹²⁵ BOGUSZAK, J. - ČAPEK, J. - GERLOCH, A. (2004, s. 62)

3. 3 Stručný pohled na instituce Evropské unie

Smlouva o Evropské unii deklaruje v článku 13, že Unie má institucionální rámec. Tato institucionální kostra Unie je tvořena orgány, které jsou vyjmenovány v odstavci prvním. Smlouva vyjmenovává Evropský parlament, Evropskou radu, Radu, Evropskou komisi, Soudní dvůr Evropské unie, Evropskou centrální banku Účetní dvůr. Krom těchto hlavních orgánů, které jednají v rámci mezí, které jsou stanoveny Smlouvami a loajálně spolu spolupracují (čl. 13 odst. 2 Smlouvy o EU), Smlouva konstituuje Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů, které jsou jako poradní orgány nápomocny Parlamentu, Radě a Komisi (čl. 13 odst. 4 Smlouvy o EU).

Jednotlivé orgány jsou pak upraveny ve Smlouvě o EU v čl. 14 - 19 (kromě Evropské centrální banky a Účetního dvora, jejichž právní úprava je plně ponechána Smlouvě o fungování Evropské unie), ovšem podrobnější úpravu nalezneme v čl. 223 a násl. Smlouvy o fungování Evropské unie (část šestá, hlava I). V následujícím textu bude stručně pojednáno o orgánech, které nejvíce ovlivňují směřování Unie na politicko-ústavní úrovni.

Na první místo je ve Smlouvách řazen Evropský parlament. Toto zařazení je logické, vzhledem k tomu, že Parlament je jediným přímo voleným orgánem Unie a ta chce fungovat, jak deklaruje čl. 10 odst. 1 Smlouvy o EU, na principu zastupitelské demokracie. Občané EU¹²⁶ jsou na úrovni Unie přímo zastoupeni v Evropském parlamentu (čl. 10 odst. 2 Smlouvy o EU). Právní úpravu týkající se Parlamentu obsahuje čl. 14 Smlouvy o EU a v čl. 223 - 234 Smlouvy o fungování Evropské unie. Počet členů Parlamentu je určen vždy ke konkrétnímu volebnímu období, které je pětileté, přičemž počet poslanců nesmí překročit 750 nepočítaje předsedu (přičemž minimální počet poslanců připadající na jeden stát Unie nesmí klesnout pod 6). Parlament volí ze svých členů předsedu a předsednictvo (čl. 14 odst. 4) zpravidla na první schůzi. Současná podoba Parlamentu vzešla z voleb, které jsou všeobecné, přímé, svobodné a tajné a které se konaly v roce 2009 (funkční období skončí v roce 2014). Předsedou Parlamentu je Polák Jerzy Buzek.

¹²⁶ Kdo je občanem Unie najdeme v čl. 9 Smlouvy o EU. Je to každá osoba, která má občanství členského státu Unie. Smlouva přímo zmiňuje, že občanství EU je ve vztahu akcesority se státním občanstvím členského státu Unie (věta třetí čl. 9 Smlouvy o EU).

V České republice se do Parlamentu volí systémem poměrného zastoupení podle zákona č. 62/2003 Sb. a počet volených českých europoslanců je 22 (při historických prvních volbách do Parlamentu v Česku se obsazovalo 24 míst). Zákon o volbách do EP transponuje pravidla vyplývající z evropského práva, ale zároveň se snaží i o zachování osvědčených volebních postupů, které se aplikují zejména při volbách do Parlamentu České republiky (zákon č. 247/1995 Sb.). Volebním územím ovšem nejsou jednotlivé volební kraje, jak je tomu u voleb do Parlamentu ČR, ale celé území republiky. Každý volič tak rozhoduje o všech mandátech. Samotné hlasování pak probíhá ve volebních okrscích, které jsou totožné pro všechny volby na území České republiky. Volit může každý občan, který alespoň druhý den voleb dosáhl věku 18 let a nebrání mu ve výkonu volebního práva žádná překážka. Voleb se mohou zúčastnit na území České republiky i občané jiných členských států Unie pod podmínkou, že jsou alespoň 45 dní vedeni v evidenci obyvatel na území ČR. Pasivní volební právo, tedy právo být volen, má každý občan ČR a každý občan Unie, který dosáhl věku 21 let. Pro občana Unie, který je příslušníkem jiného členského státu platí kromě podmínky způsobilosti k právním úkonům i povinnost být veden alespoň 45 dní v evidenci obyvatelstva na území ČR. Kandidátní listiny se podávají ministerstvu vnitra. Činí tak politické strany a hnutí, jejichž činnost nebyla pozastavena, nebo jejich koalice. Každá strana nebo hnutí může na kandidátní listinu zařadit až o třetinu více jedinců, než je počet křesel vyhrazených České republice v Evropském parlamentu. Příspěvek hrazený politickými stranami či hnutími na volební náklady činí v těchto volbách 15 000 Kč. Hlasování musí být osobní a na kandidátní listině může volič udělit dva preferenční hlasy, které takto preferovanému kandidátovi přináší efekt v podobě posunu kandidátní listinou směrem nahoru, pokud mu takto připadne alespoň 5 % z celkového počtu platných odevzdaných hlasů, jež obdržela kandidátní listina, na níž byl uveden. Stranám, které překročí 1 % hranici všech odevzdaných platných hlasů, náleží příspěvek na úhradu volebních nákladů ve výši 30 Kč na každý získaný hlas. Mandát poslanci vzniká až okamžikem první schůze Evropského parlamentu. I volby do Evropského parlamentu mohou podléhat soudnímu přezkumu podle soudního řádu správního (§ 88 a násl. SŘS).¹²⁷

Mezi hlavní funkce Parlamentu patří legislativní a rozpočtová funkce. Parlament také volí předsedu Evropské komise. Dále vykonává funkce politické kontroly a konzultace.¹²⁸ „Lisabonská smlouva posilňuje zákonodárnou funkci Evropského parlamentu tím, že

¹²⁷ Srov. PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1. Praha: Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-694-5, s. 357 - 360.

¹²⁸ Srov. čl. 14 odst. 1 Smlouvy o EU.

přesouvá více než 40 oblastí pod postup spolurozhodování, ve kterém má parlament stejná práva jako Rada. Tyto oblasti zahrnují zemědělství, energetickou bezpečnost, imigraci, spravedlnost a vnitřní věci, zdravotnictví a strukturální fondy. Parlament také získává větší roli při schvalování rozpočtu, jelikož se ruší dřívější rozlišování 'povinných' a 'nepovinných' výdajů. Parlament bude společně s Radou rozhodovat o celém rozpočtu EU. Poslanci budou muset rovněž schválit celé spektrum mezinárodních dohod, o kterých jednala Unie, týkající se např. mezinárodního obchodu.

Celá Komise, včetně vysokého představitele EU pro zahraniční a bezpečnostní politiku, musí získat souhlas Parlamentu, aby se mohla ujmout svých funkcí. V neposlední řadě umožňuje Lisabonská smlouva Parlamentu navrhnout změny smlouvy.¹²⁹

Národním parlamentům Lisabonská smlouva potvrzuje pozici strážce zásady subsidiarity, která je jedním ze stěžejních principů evropské integrace. Podle tohoto principu smí Evropská unie vyvíjet jen tu činnost, jejíž účel není možné uspokojivě dosáhnout na půdě členských států instituty vnitrostátními. Lisabonská smlouva dává národním parlamentům delší lhůty pro posouzení evropských legislativních aktů s tímto principem a v případě, že určitý počet národních parlamentů usoudí, že evropský právní akt je v rozporu se zásadou subsidiarity, může být pomocí tzv. žlutých a oranžových karet takto „napadený“ akt přehodnocen.

Prostřednictvím posílení pravomocí Evropského parlamentu se Unie snaží otupit kritiku, která jí vyčítá přílišnou byrokratičnost a prohlubování demokratického deficitu.

Článek 15 Smlouvy o Evropské unii a články 235 a 236 Smlouvy o fungování Evropské unie obsahují právní úpravu fungování Evropské rady. Je tvořena vrcholnými představiteli států, tedy hlavami států, či předsedy vlád. Navíc je doplněna o předsedu Evropské rady a předsedu Evropské komise. Jejich zasedání se účastní i vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (v současnosti vykonává tuto funkci Catharine Ashtonová). V čele Evropské rady se v pravidelných půlročních intervalech střídaly hlavy států nebo premiéři předsedajících zemí.¹³⁰ Lisabonská smlouva přinesla novinku, která do jisté míry ubrala na prestiži předsedajícím zemím. Vznikla totiž funkce stálého předsedy Evropské rady¹³¹, kterým je Herman van Rumpuy. Předseda Evropské rady nesmí podle čl. 15

¹²⁹ in <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=CS&id=66>

¹³⁰ Česká republika při svém předsednictví, v prvním pololetí roku 2009, neudělala z politického hlediska příliš dobrý dojem. Začátek předsednictví proběhl bez komplikací, ale pád vlády uprostřed předsednictví způsobil, že na dvou zasedáních Evropské rady předsedali různí předsedové vlády. Nejprve premiér Mirek Topolánek a na druhém zasedání ho vystřídal předseda tzv. úřednické vlády (pojem, který ale ústava nezná!) Jan Fišer. Česká politická nestabilita se tak promítla v celoevropském měřítku.

¹³¹ Neschválený návrh Ústavy pro Evropu pracoval s pojmem prezidenta EU.

odst. 5 Smlouvy o Evropské unii vykonávat žádnou vnitrostátní funkci. Je volen Evropskou radou na dva a půl roku a může být zvolen pro dvě po sobě jdoucí funkční období. Vyžaduje se kvalifikovaná většina.

Evropská rada je vrcholný politický orgán, který rozhoduje o určitém politicko-ideovém směřování Unie. Řečí čl. 15 dává Evropská rada nezbytné podněty pro rozvoj Unie a vymezuje její obecné politické směry a priority. Nemá legislativní pravomoc. Je jakýmsi diskusním fórem nejvyšších představitelů států, které přijímá svá rozhodnutí formou konsensu, nestanoví-li Smlouvy jinak (srov. čl. 236 Smlouvy o fungování Evropské unie).

Článek 17 Smlouvy o Evropské unii a články 244 - 250 upravují působení Evropské komise. Ohledně složení Komise byla při schvalování Lisabonské smlouvy značná debata. Lisabonská smlouva měla totiž snížit počet komisařů a hrozilo by, že některé státy nebudou v tomto orgánu, který je považován za vrcholný orgán exekutivní, zastoupeny. Kompromisní řešení spočívá v tom, že se plánované zúžení prostě odsunulo k 1. listopadu 2014, ovšem s tím, že Evropská rada může jednomyslně počet členů Komise změnit (plánuje se, že zastoupeny budou 2/3 členských států). Dá se tedy předpokládat, že až se datum přiblíží, vzplanou znovu debaty. Současný stav je tedy takový, že každý členský stát je v Komisi zastoupen. Počet členů Komise je tak 27 včetně předsedy Komise (José Manuel Barroso, již druhé funkční období) a vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, který je zároveň místopředsedou (Catharine Ashtonová). Česká republika obsadila v Komisi portfolio rozšíření a politika sousedství (Štefan Fülle). Členové Komise nezastupují zájmy svých států a jsou vybíráni podle celkové způsobilosti a evropanství z osob, které poskytují veškeré záruky nezávislosti (čl. 17 odst. 3 Smlouvy o EU). Funkční období Komise je pětileté, Předsedu Komise navrhuje Evropská rada kvalifikovanou většinou Parlamentu, který ho zvolí většinou všech členů. Celou Komisi pak Parlament schvaluje a jmenuje ji Evropská rada kvalifikovanou většinou. Komise je odpovědná Parlamentu jako sbor. Parlament má k dispozici institut vyslovení nedůvěry Komisi. V rámci Komise se přijímají rozhodnutí prostou většinou. Jednání Komise upravuje jednací řád, který je povinna zveřejnit.

Komise zajišťuje uplatňování Smluv a opatření přijatých orgány Unie na jejich základě. Dohlíží na uplatňování práva Unie a je oprávněna podat žalobu u Soudního dvora Evropské unie pro porušení práva Unie. S výjimkou zahraniční a bezpečnostní politiky zastupuje Unii ve vztahu k třetím subjektům. Vykonává koordinační, výkonné a řídicí funkce. Je klíčovým orgánem v oblasti legislativy, neboť nestanoví-li Smlouvy jinak, je jediným

orgánem se „zákonodárnou iniciativou“. To znamená, že legislativní akty může navrhnout jen Komise.¹³²

Rada Evropské unie je vymezena v čl. 16 Smlouvy o Evropské unii a v člancích 237 - 244 Smlouvy o fungování Evropské unie. Jedná se o orgán, který jedná na resortních úrovních, přičemž každý stát je zastoupen jedním ministrem, který je zmocněn zavazovat vládu členského státu Unie a vykonávat hlasovací právo. Program Rady organizuje Rada pro obecné záležitosti ve spojení s předsedou Evropské rady a předsedou Komise. Za přípravné práce odpovídá Výbor stálých zástupců vlád členských států (vládu České republiky zastupuje v současnosti Milena Vicensová). Další významnou Radou je Rada pro zahraniční věci, které předsedá Vysoký představitel Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku, jehož pozice je právně upravena v čl. 18 Smlouvy o Evropské unii. Vysoký představitel je jmenován se souhlasem předsedy Komise kvalifikovanou většinou Evropské rady, jejímž je zároveň místopředsedou.

Pokud není ve Smlouvách stanoveno jinak, rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou. Lisabonská smlouva pozměnila způsob hlasování v radě, který ale nabude účinnosti od 1. listopadu 2014. Úprava je obsažena v čl. 16 odst. 4 Smlouvy o Evropské unii a čl. 238 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie. Kvalifikovaná většina bude od listopadu 2014 vymezena jako nejméně 55 % členů Rady, tvořených nejméně 15 z nich a zastupující členské státy, které představují nejméně 65 % obyvatel Unie. Je zřejmé, že prosazení zájmů menších států se neobejde bez podpory alespoň části velkých států.

Funkce Rady je upravena v čl. 16 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii tak, že Rada společně s Parlamentem vykonává legislativní a rozpočtovou funkci. Dále vykonává funkce vymezování politik a koordinace v souladu s podmínkami stanovenými Smlouvami.

Z hlediska evropského práva je významnou institucí Unie Soudní dvůr Evropské unie. V textu Smluv nalezneme úpravu týkající se Soudního dvora v čl. 19 Smlouvy o Evropské unii a v čl. 251 - 281 Smlouvy o fungování Evropské unie. Judikatura Soudního dvora výrazně ovlivňuje právní život občanů Unie. Jeho sídlem je Lucemburk a jako společný soudní orgán funguje od 1. 1. 1958. Skládá se ze Soudního dvora, Tribunálu a specializovaných soudů. Každý členský stát je zastoupen u Soudního dvora jedním soudcem, který je jmenován dohodou vlád členských států na šest let, přičemž může být jmenován opakovaně (za Českou republiku je soudcem Jiří Malenovský od 11. 5. 2004). Současným předsedou je Vassilios Skouris (od 7. 11. 2003). Soudnímu dvoru jsou nápomocní generální

¹³² Srov. čl. 18 odst. 1 a odst. 2, první pododstavec.

advokáti (je jich 8). Jsou pověřeni zcela nestranným a nezávislým přednesením právního názoru zvaného „stanovisko“ k věcem, které jsou jim předloženy.

Soudní dvůr může zasedat v plénu, ve velkém senátu (třináct soudců) nebo v senátech složených z pěti či tří soudců. Hlavním úkolem Soudního dvora je zajišťovat dodržování práva při výkladu a provádění Smluv. Soudní dvůr rozhoduje zejména o žalobách podaných členským státem, orgánem nebo fyzickými či právníckými osobami. Dále se zabývá předběžnými otázkami vnitrostátních soudů, které se týkají výkladu práva Unie nebo platnosti aktů přijatých orgány, a dalšími případy uvedenými ve Smlouvách (čl. 19 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii).

Tribunál (Soud prvního stupně) je přiřčen k Soudnímu dvoru od roku 1989. Je složen nejméně z jednoho soudce z každého členského státu Unie, který je jmenován na šest let s tím, že na rozdíl od soudců Soudního dvora a generálních advokátů není možné opakované jmenování (za Českou republiku působí v Tribunálu Irena Pelikánová od 12. 5. 2004). Předsedou Tribunálu je Marc Jaeger od 17. 9. 2007.

Tribunál zasedá v senátech složených z pěti nebo tří soudců nebo v určitých případech rozhoduje samosoudcem. Na rozdíl od Soudního dvora zde neexistuje pozice generálních advokátů. Může rovněž zasedat ve velkém senátu (třináct soudců) nebo v plénu, je-li to odůvodněno právní složitostí nebo důležitostí věci. Více než 80 % věcí projednávaných před Tribunálem je rozhodováno senátem složeným ze tří soudců. Ze soudců jsou voleni předsedové senátů složených z pěti soudců na období tří let.

Tribunál rozhoduje zejména o přímých žalobách podaných fyzickými nebo právníckými osobami, které směřují proti aktům orgánů, institucí a jiných subjektů Evropské unie (které jsou jim určeny nebo které se jich bezprostředně a osobně dotýkají), jakož i proti právním předpisům (které se jich bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření) nebo rovněž proti nečinnosti těchto orgánů, institucí a jiných subjektů.

Specializovaným soudem je Soud pro veřejnou službu, který je složen ze 7 soudců jmenovaných na šest let s možností opakovaného jmenování. Česká republika není v tomto soudním orgánu zastoupena. Předsedou Soudu je Paul J. Mahoney. Předseda je volen ze soudců soudu na dobu tří let a může být zvolen opakovaně.

Soud pro veřejnou službu zasedá v senátech o třech soudcích. Pokud to však obtíže nebo závažnost právních otázek odůvodňují, může být věc předložena plénu. Mimoto ve věcech vymezených jednacím řádem může rozhodovat v senátu o pěti soudcích nebo jako samosoudce. Soud pro veřejnou službu je v rámci soudních orgánů Unie specializovaným soudem ve věcech sporů z oblasti veřejné služby Evropské unie, přičemž tato pravomoc byla

dříve vykonávána Soudním dvorem a poté, od jeho zřízení v roce 1989, Soudem prvního stupně. Soud pro veřejnou službu je příslušný pro rozhodování v prvním stupni o sporech mezi Evropskou unií a jejími zaměstnanci na základě čl. 270 Smlouvy o fungování Evropské unie.¹³³

4. Suverenita České republiky v kontextu členství v EU

Na úvod této kapitoly je třeba připomenout všeobecně přijímanou definici státní suverenity. Rozumí se jí skutečnost, že státní moc je na svém vymezeném území nejvyšší z mocí, které na takovém území působí, žádná jiná jí není nadřazena a ona sama je zároveň nadřazena všem jiným mocím, které její svrchovanost musí respektovat. Je to na území státu toliko státní moc, která jako jediná disponuje monopolem legálního užití násilí vůči každému, kdo se nachází na teritoriu daného státu (tzv. územní výsost), stejně tak jako nad každým občanem daného státu, byť se nachází na území státu jiného (tzv. personální výsost). Obsah pojmu státní suverenita se v čase vyvíjel a bude se jistě vyvíjet i nadále, byť termín zůstává zachován. Absolutní pojetí státní suverenity již dnes, v globalizovaném světě, nemůže obstát a zůstává jen teoretickou konstrukcí.

Masivní proměna chápání státní svrchovanosti přišla s prudkým rozvojem mezinárodních vztahů po II. světové válce, kdy si mocnosti uvědomily, že jedinou cestou k trvalejšímu globálnímu míru ve světě je spolupráce a vytváření propojenějších mezinárodních struktur. Materie mezinárodního práva začala nabývat na objemu a ingerovala do práva vnitrostátního. Jako základ pro ovlivňování právních řádů sloužila myšlenka lidských práv, jejíž zapracování do právního řádu ČR znamenalo první krok k přechodu k monistické koncepci vztahu práva vnitrostátního a mezinárodního (viz výše).

Krize a rozpad sovětského bloku nastolily zcela novou situaci v mezinárodních vztazích. Jasně vyprofilovaný obraz mezinárodních poměrů založený na bipolaritě světa se prakticky ze dne na den zhroutil a byly změněny základy, na nichž bylo doposud postaveno mezinárodní právo. Nové trendy přišly v zemích bývalého sovětského bloku s masivním průnikem myšlenek lidských práv a postavení státu ve vztahu k vlastním občanům. Tyto trendy se postavily do zřejmého protikladu k dosavadní etatizaci veřejného života v totalitních postsocialistických státech. Doposud prosazovaná Brežněvova doktrína omezené suverenity

¹³³ Informace o Soudním dvoru Evropské unie převzaty z internetových stránek Soudního dvora <http://curia.europa.eu/>

zanikla a v nastalé euforii se začaly objevovat názory usilující o zrušení všech vojensko-politických bloků s cílem dosáhnout plné suverenity. Novým prostorem pro mezinárodní spolupráci se z počátku zdála být Konference pro bezpečnost a spolupráci v Evropě, která ale tuto roli zcela nenaplnila. „Vymanění se států sovětského bloku z dominance Sovětského svazu, který se zakrátko rovněž rozpadl, vyvolalo trend hledání nových jistot v různých oblastech, zejména poté, co USA zůstaly jedinou supervelmocí. Místo očekávaného všeobecného míru v té době vznikaly krvavé ozbrojené konflikty v Evropě i jinde ve světě. Řešením pro Evropu se ukázovala být evropská integrace.“¹³⁴

Pro Československo resp. Českou republiku bylo zapojení do západoevropských struktur nezbytné pro její ekonomické oživení a obnovování demokracie po více než čtyřicetiletém období totality. Do popředí zájmu vystoupila jako první transformace české ekonomiky vedená neoliberálním pohledem na ekonomii. Tento proces se zřetelem na požadavky integrace i do politických struktur se stal součástí celosvětové globalizace. V tomto období hledání identity začaly postupně ustupovat do pozadí tradiční funkce státu, které se musely podřídit základním představám liberálního trhu formovanému v rámci tehdejšího Evropského společenství pod ideou čtyř základních svobod prostoru bez hranic.

V nových podmínkách 90. let minulého století se muselo přizpůsobit i Česko. Tradiční role silného státu byla na překážku směrům, které novodobá evropská integrace nabrala. Pohled na obsah pojmu státní suverenity se musel přizpůsobit moderním postulátům. Státy usilující o „znovuzáření“ do Evropy musely své snažení konfrontovat s globalizačními trendy. Pro českou politickou scénu se vstup do evropských struktur stal dlouhodobou zahraniční prioritou číslo jedna. Jiný zahraničně-politický směr nebyl připuštěn a evropská integrace se stala jedinou alternativou pro budoucí mezinárodní zakotvení České republiky. Posttotalitní období otrásl i společností, nastala liberalizace a deetatizace všeho vedla k oslabení pozic státu, který často nebyl schopen plnit ani ty cíle, které Unie stanovila pro přistoupivší země (např. při ochraně investic apod.). Tradiční stát je vystaven tlakům na svou suverenity shora i zdola. Jeho vnější suverenity je nahlodávána postupujícím tempem integračních procesů, které se snaží sjednocovat postupy v rozličných aspektech společenského života (pohyb kapitálu, informací, osob; znečišťování životního prostředí atd.). Tyto globální úkoly a problémy nerespektují státní hranice a jejich řešení je třeba nalézat na nadnárodní úrovni, což ke své efektivitě často vyžaduje přenesení některých tradičních funkcí státu na supranacionální úroveň. Tlaky oslabující státní suverenity zdola spočívají v tendencích decentralizačních, regionálních. Jsou vedeny snahou přiblížit státní moc co

¹³⁴ PAVLÍČEK, V. (2002, s. 98)

nejblíže občanům. Jakýmsi společným znakem této „krize“ suverenity tradičního národního státu po II. světové válce je skutečnost, že stát není schopný plnit plnohodnotně všechny své funkce, které si v průběhu staletích nabral.

Česká republika se prezentuje v čl. 1 odst. 1 Ústavy jako svrchovaný stát.¹³⁵ Toto ustanovení má charakter konstatování faktu. Je to ustanovení deklarující povahu státu, který tím dává směrem k mezinárodnímu společenství jasně najevo, do jaké skupiny států se chce řadit. To, že se Česká republika prohlašuje za svrchovaný stát, je spojeno také s tím, že uskutečňuje svou suverenitu prostřednictvím svrchovanosti zákona, který vytváří základní meze chování občanů, stejně tak i státu jako instituci. Svrchovanost zákona naplňuje jeden ze znaků právního státu. Jak ústavní, tak tzv. obyčejné zákony jsou právní formou, která je suverénovi k dispozici a jejíž pomocí rozhoduje o obsahu své suverenity. Prostřednictvím zákonů také určuje, které kompetence státu bude delegovat na osoby od státu odlišné (není to jen stát a jeho orgány, které vykonávají státní moc, ta může být delegována i na osoby jiné, např. notáři nebo obce ve své přenesené působnosti vykonávají státní moc). Nadřazenost evropské legislativy nad zákony tudíž značně problematizuje obsah svrchovanosti zákona a tím suverenitu státu, neboť zatím jen těžko můžeme hovořit o existenci evropského lidu jako suveréna.

„V současnosti je evropská integrace, která se nyní nachází ve fázi unijní, funkčně a institucionálně nejpropracovanějším pokusem o vytvoření nové kvality v mezinárodních vztazích: integrovaného uskupení národních států s nadnárodními pravomocemi v určitých oblastech.“¹³⁶ Evropská unie je formou mezinárodní organizace, byť ve značně posunuté podobě tendující v určitých oblastech až k federaci. Jako každá mezinárodní organizace tedy musí sdružovat suverénní státy, neboť jen ty mohou být subjektem mezinárodního práva. Unie je založena na smluvním základě a státy ratifikací těchto zakládacích smluv projevily svou suverénní vůli. Právně není žádný stát nucen ke vstupu do Unie. Existence státní suverenity je tedy předpokladem pro působení státu jako člena Unie. Do okamžiku, kdy budou orgány Unie respektovat suverénní pozice členských států, nelze mluvit o tom, že státy se členstvím v Unii stávají nesuverénními a že jsou jen pasivními příjemci rozhodnutí nadstátních orgánů. Problém může nastat, když faktická suverenita převáží nad suverenitou právní. Došlo by k tomu například tehdy, pokud by Unie odmítla respektovat národní vládu, která by vzešla z demokratických voleb. Obdobná situace nastala v případě irského referenda

¹³⁵ Výklad jednotlivých charakteristických znaků České republiky jako státu, není obsaženo v ústavě, ale je třeba jej hledat zejména v judikátech Ústavního soudu, který se k čl. 1 Ústavy několikrát ve svých nálezech vyjadřoval.

¹³⁶ ŠEDIVÝ, J. (1999, s. 103)

o Lisabonské smlouvě, ve kterém se Irové vyjádřili k podpisu tohoto dokumentu negativně. Evropská unie si nechtěla připustit podobnou blamáž, jako při schvalování tzv. Evropské ústavy a na Irsko diplomaticky „zatlačila“. Opakované referendum dopadlo už podle unijních představ a krize byla zažehnána. Lze vyjádřit pochybnosti o demokratičnosti takového postupu a nabourání suverenity jednoho ze členských států. V takovýchto situacích, kdy Unie chce prosadit své cíle za každou cenu, je na místě polemizovat o tom, do jaké míry jsou státy v rozhodování o evropských otázkách ještě suverénní.

„Vyjádřením suverenity je způsobilost jejího nositele s ní disponovat. Stát nepřestává být suverénním, uzavírá-li svobodně smlouvy, v nichž se dobrovolně zavazuje předat některé své kompetence k rozhodnutí jinému orgánu nebo podrobit se rozhodnutí jiného orgánu. Suverenita státu trvá za předpokladu, že právně neztrácí stát možnost změnit takové rozhodnutí a převzít zpět svá suverénní práva.“¹³⁷ Stát je tedy suverénním do té doby, dokud má možnost (ekvivalentně k rozhodnutí o transferu jeho pravomocí na jiný orgán) toto rozhodnutí změnit a pravomoci si odebrat zpět.

Ani v nadnárodní organizaci stát neztratí svou suverenitu, pokud mu je dána možnost svazek států dobrovolně a bez sankcí opustit. Z tohoto hlediska je třeba i Unii považovat za sdružení suverénních států, neboť jim je dána možnost vystoupení podle čl. 50 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii, který zní: „Každý členský stát se v souladu se svými ústavními předpisy může rozhodnout z Unie vystoupit.“ Následující odstavce tento proces konkretizují. Stát by musel oznámit svůj úmysl Evropské radě a Unie by s takovýmto státem sjednala dohodu o vystoupení s přihlédnutím k budoucím vzájemným vztahům. Smluvními stranami by byla Unie zastoupená Radou Evropské unie, která by dohodu o vystoupení schvalovala kvalifikovanou většinou po obdržení souhlasu od Parlamentu (prostá většina), a vystupující stát. Stát by přestal být členem Unie ke dni účinnosti dohody o vystoupení.¹³⁸

4. 1 Proces vstupu České republiky do Unie¹³⁹

Už při prvních svobodných volbách si Občanské fórum jako jedno z předvolebních hesel vybralo spojení „Zpátky do Evropy“. Zařazení do struktur Společenství si čeští politici vytkli jako primární zahraničněpolitický cíl pro následující dekády. „Dne 7. 5. 1990 uzavřelo

¹³⁷ PAVLÍČEK, V. (2002, s. 108)

¹³⁸ Vystoupení státu je jediný smluvně upravený způsob ukončení členství. Vyloučení Smlouvy neznají. Článek 7 Smlouvy o Evropské unii dává možnost pozastavení hlasovacích práv státu, který porušuje základní hodnoty Unie podle čl. 2 této Smlouvy. Je zřejmé, že členství státu by mohlo zaniknout také zánikem státu.

¹³⁹ Srov. TICHÝ, L.; ARNOLD, R.; SVOBODA, P.; ZEMÁNEK, J.; KRÁL, R. *Evropské právo*. Praha: C. H. Beck, 2006. ISBN 80-7179-430-9. s 847 - 855 nebo <http://www.euroskop.cz/803/sekce/vstup-cr-do-eu/>

Československo a EHS Dohodu o obchodu, obchodní a hospodářské spolupráci, paralelně byly s členskými státy Společenství uzavírány bilaterální dohody o vzájemné podpoře a ochraně investic a dohody o zamezení dvojího zdanění příjmů. V roce 1990 byl také zahájen program PHARE, v jehož rámci Společenství poskytovalo transformačním procesům v zemích střední a východní Evropy finanční a technickou (tj. informační a poradenskou apod.) pomoc.¹⁴⁰ Už v průběhu roku 1991 byly Československem podepsány asociační dohody, jenže rozpad federace rozhovory pozastavil. Společenství čekalo na další vývoj. Po rozpadu federálního státu se nová česká administrativa snažila dohnat integrační proces, který se díky problémům s dělením federace zadrhl. Česká republika prostřednictvím Ministerstva zahraničních věcí vedené tehdy Josefem Zieleniecem podepsala dohodu zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a ES a jejich členskými státy na straně druhé. Tato dohoda vstoupila v platnost až v roce 1995. V mezidobí se vztahy obou subjektů řídily prozatímní dohodou.

Evropská rada řešila problematiku případného rozšiřování směrem na východ v červnu roku 1993 a dospěla k závěru, že země z bývalého východního bloku mají dveře do Společenství otevřené, ale jen za předpokladu, že se plně podřídí požadavkům Společenství. Tedy že připraví své ekonomické, politické i právní prostředí (včetně soudního a administrativního) na zapracování právního řádu Unie (*acquis communautaire*). Komise pak dostala za úkol vypracovat detailní zprávu o dopadu rozšíření na Společenství a podrobnou analýzu možných budoucích členů. Česká republika následně v lednu 1996 podala prostřednictvím tehdejšího předsedy vlády Václava Klause přihlášku do Evropské unie. V následujícím roce vyhlásila Unie projekt Agenda 2000 a zveřejnila posudky o připravenosti kandidátských zemí. V tomto projektu se Unie přihlásila k programu větší a silnější Unie a Komise doporučila zahájit přístupová jednání s kandidátskými zeměmi (11 zemí včetně České republiky). Oficiální pozvání do Unie obdržela Česká republika 13. 12. 1997 a samotný přístupový proces byl zahájen 30. 3. 1998 v Bruselu na summitu původní evropské „patnáctky“ a deseti kandidátských států zastoupených ministry zahraničních věcí.

Obsah vyjednávání byl dán provedeným tzv. screeningem, kterým se rozumí analytické srovnávání legislativy kandidátské země s evropským právem. Celá materie byla následně rozdělena do 31 kapitol. Ke každé kapitole schválila Komise vyjednávací stanovisko, které bylo schváleno Radou a předloženo kandidátské zemi. Ta připravila své teze a obě strany přistoupily k jednání. Komise každoročně vypracovávala zprávy hodnotící postup České republiky při přijímání *acquis* (právní řád Unie). Zejména zprávy z let 1998 a

¹⁴⁰ TICHÝ, L.; ARNOLD, R.; SVOBODA, P.; ZEMÁNEK, J.; KRÁL, R. (2006, s. 849)

1999 byly velmi kritické. „Postupně orgány ES upozorňovaly, že bude třeba k vytčenému cíli uskutečnit řadu dalších změn politických, hospodářských i právních. Nastupovala doba postupného vystřízlivění z počáteční euforie a někdy i skepse.“¹⁴¹

Situace se začala zlepšovat po roce 2000. Hodnotící zprávy Komise už nevyznávaly pro Českou republiku tak negativně. Komise chválila zejména zrychlení přijímání legislativy, naopak trvalé kritice bylo vystaveno řešení romské otázky a pomalá reforma státní správy. Na přetřes se dostaly i Dekrety prezidenta republiky z válečných a poválečných let (často formálně nesprávně označované zkratkovitě Benešovy dekrety). Zda jsou případnou překážku vstupu České republiky do Unie, posuzovala zpráva Komise z roku 2002 a vyslovila se v tom smyslu, že dekrety nepředstavují z hlediska právního řádu Unie žádnou překážku.¹⁴² Přístupové rozhovory byly zakončeny na summitu v Kodani v roce 2002, kdy bylo dokončeno jednání o všech kapitolách, a byly uzavřeny dohody o přechodných obdobích, které Unie poskytla novým členům k vyrovnání se všemi závazky vyplývajícími z členství v Unii.

Poslední hodnotící zprávu vydaly Komise v listopadu roku 2003 (nese název: Souhrnná monitorovací zpráva o přípravách České republiky na členství) a v následujících posudcích navrhla Komise rozšířit Unie o deset nových států včetně České republiky. Evropská rada pak na základě doporučení Komise rozhodla o vstupu deseti nových států do Unie k datu 1. 5. 2004 na základě podepsání přístupové smlouvy. Její ratifikace proběhla v České republice na základě ústavního zákona č. 515/2002 Sb. (celý název: O referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů).¹⁴³

4. 2 Ústavní změny před vstupem do Unie

Česká politická reprezentace byla nucena připravit významné legislativní úpravy, aby byl český právní řád schopen implementovat evropské právo. Výraznou změnou musel projít zejména právní řád, a to i na té nejvyšší, tedy ústavní úrovni. Zákonodárce musel upravit

¹⁴¹ PAVLÍČEK, V. (2002, s. 102)

¹⁴² Přesto je toto téma stále živé a debaty o dekretch se objevily i v souvislosti s Lisabonskou smlouvou a Listinou základních práv Evropské unie. Dekrety jsou určitým neuralgickým bodem vztahu České republiky a Spolkové republiky Německo. Určitá část Němců neustále bojuje za jejich zrušení. Podle české vlády Lisabonská smlouva nemůže nic změnit na povaze dekretů, neboť otázka úpravy vlastnických práv není v kompetenci žádných orgánů Unie, ani těch soudních.

¹⁴³ viz výše (s. 51 - 52)

právní řád tak, aby Česká republika mohla přijímat závazky, spočívající v zapracování legislativy Unie. Stejně tak muselo být ústavně ošetřeno, jaký bude vztah mezi právem vnitrostátním a mezinárodním, resp. evropským, a nakonec jakým způsobem bude Česká republika delegovat část své suverenity na orgány Unie.

První pokus o rozsáhlou novelizaci Ústavy uskutečnila vláda v roce 1998 tiskem 208, který ale nenašel v Parlamentu dostatečnou podporu. Pro tisk 884, který vláda předložila do Poslanecké sněmovny v roce 2001, se podařilo už najít v Parlamentu České republiky dostatečnou podporu a novela Ústavy byla vyhlášena pod číslem 395/2001 Sb. V odborné literatuře se pro tuto novelu používá název euronovela Ústavy. Je zajímavé, že novela do Ústavy pojem Evropská unie nebo evropské právo nezavádí, hovoří o mezinárodní organizaci a mezinárodním právu. Euronovela je doposud nejrozsáhlejší přímou novelou Ústavy České republiky. Pozměnila několik článků Ústavy a přidala i některé zcela nové. Hlavním přínosem euronovely je zcela nové pojetí vztahu národního a mezinárodního práva. Byla odstraněna dualistická koncepce a nový trend, který započala původní verze článku 10 Ústavy, když zavedla monistické pojetí pro mezinárodní smlouvy lidsko-právního charakteru¹⁴⁴, byl dokončen rozšířením na všechny mezinárodní smlouvy. Z hlediska změny obsahu státní suverenity jsou nejdůležitější změny v čl. 1, 10, 10a a 10b Ústavy. Novela doplnila článek 1 o druhý odstavec, který má směrem k mezinárodnímu společenství deklaratorní význam v tom smyslu, že Česká republika v něm uvádí, že je připravena plnit závazky, které pro ni budou vyplývat z mezinárodního práva. Původní verze byla ještě otevřenější, když hovořila i o dodržování pravidel mezinárodního práva. Parlament se ovšem přiklonil k sevřenější verzi druhého odstavce. Ve vztahu k čl. 10, který přiznává vnitrostátní účinek tzv. prezidentským mezinárodním smlouvám za splnění určitých podmínek, je ustanovení čl. 1 odst. 2 širší a zahrnuje všechna smluvní ujednání České republiky se subjekty mezinárodního práva. Tedy i smlouvy tzv. vládní a resortní. A navíc ještě jednostranné právní akty České republiky a akty mezinárodních institucí (např. rozsudky mezinárodního soudu apod.). Podmínkou je ovšem jejich právní charakter, nelze sem tudíž řadit proklamace ryze politické bez právně závazné povahy. Podle důvodové zprávy se toto široké pojetí vztahuje toliko ke státním orgánům, aby jejich chování nevedlo k nerespektování těchto závazků a vystavilo tak Českou republiku mezinárodní odpovědnosti za jednání těchto orgánů.

¹⁴⁴ Původní znění článku 10 Ústavy přinášelo i řadu interpretačních a aplikačních obtíží, neboť pojem smluv lidsko-právních nebyl zcela ostrý. Např. Ústavní soud ve své judikatuře zahrnoval do této kategorie mezinárodních smluv, a nutno říci, že oprávněně, i smlouvy o právech hospodářských, sociálních a kulturních.

Novelizované znění čl. 10 Ústavy mělo podle důvodové zprávy nově vymezit okruh mezinárodních smluv, které budou součástí právního řádu České republiky. Musí se jednat o smlouvy tzv. prezidentského typu, které jsou vyhlášené, tedy je zde dána možnost veřejnosti seznámit se s jejich obsahem, což je předpokladem pro právní jistotu jako jednoho z atributů právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Mezinárodní smlouvy se vyhlášují podle zákona č. 309/1999 Sb., který je naplněním čl. 52 odst. 2 Ústavy. Nevyhlášují se ve Sbírce zákonů, ale ve Sbírce mezinárodních smluv, za jejíž vedení odpovídá Ministerstvo zahraničních věcí.

Další podmínkou takovýchto přímo účinných smluv je souhlas Parlamentu s jejich ratifikací. Článek 10 nerozlišuje druhy mezinárodních smluv, spadají pod něj jak smlouvy podle čl. 10a, tak smlouvy podle čl. 49 Ústavy. K dání souhlasu je obecně zapotřebí prosté většiny přítomných členů komor (čl. 39 odst. 2). Zvláštní postavení mají smlouvy podle čl. 10a, které jsou svým charakterem velmi závažné, neboť mají největší dopad na suverenitu státní moci a proto spadají do režimu č. 39 odst. 4 Ústavy a souhlas s nimi podléhá stejným pravidlům jako přijímání ústavních zákonů. To znamená, že k souhlasu je třeba 3/5 většina všech poslanců a 3/5 většina přítomných senátorů. Netřeba zdůrazňovat, že ratifikace mezinárodních smluv podle článku 10 Ústavy podléhá souhlasu Parlamentu jako celku (srov. čl. 39 odst. 4, nebo čl. 49 Ústavy). Výkladem lze dospět k závěru, že stejně jako je nutný souhlas s ratifikací, bude potřeba stejného souhlasu i v případě odstoupení od mezinárodní smlouvy.

Poslední podmínkou, kterou vyžaduje čl. 10 Ústavy je, že se jedná o mezinárodní smlouvu, kterou je Česká republika vázána. Pravidla vázanosti státu mezinárodní smlouvou nejsou obsažena v Ústavě, ale ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu (vyhlášena pod číslem 15/1988 Sb.)

Může nastat situace, kdy mezinárodní smlouva bude v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Na to zákonodárce pamatoval a svěřil do rukou Ústavního soudu možnost rozhodovat o souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem (srov. čl. 87 odst. 2 Ústavy). Toto ustanovení bylo využito naposledy před ratifikací Lisabonské smlouvy. Před rozhodnutím Ústavního soudu není možné smlouvu ratifikovat. Jelikož se jedná o velmi závažnou právní otázku s mezinárodním dopadem, je toto rozhodování svěřeno plénu Ústavního soudu. Podrobně je řízení upraveno v zákoně č. 182/1993 o Ústavním soudu v §§ 71a - 71e. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy nejde pojímat jako součást ústavního pořádku, neboť čl. 112 Ústavy, který taxativně vymezuje obsah ústavního pořádku, je neuvádí. Jakýkoliv opačný výklad by způsobil, že se ústavní pořádek stává naprosto nejasným

a jeho rigidní funkce by ztratila smysl. Přesto několik týdnů po nabytí účinnosti euronovely Ústavní soud odmítl v nálezu č. 80/2002 Sb. akceptovat, že mezinárodní smlouvy o lidských právech ztratily výsostné postavení, které jim zaručoval bývalý čl. 10 a judikoval, že čl. 112 je třeba vykládat extenzivně a do ústavního pořádku řadit i smlouvy podle bývalého čl. 10. Tento názor pak Ústavní soud ještě zopakoval ve své další rozhodovací činnosti, což se setkalo s kritikou u odborné veřejnosti. „I pro toho, kdo lituje, že institut mezinárodních smluv o lidských právech byl z Ústavy totálně vymýcen, musí být totiž v tomto směru nepřekročitelnou překážkou, že obsah ústavního pořádku je v čl. 112 odst. 1 Ústavy vymezen taxativně a rozšíření tohoto obsahu by mohl provést pouze ústavodárce.“¹⁴⁵

Euronovela zapracovala do Ústavy nový článek 10a, který je z hlediska suverenity státní moci a jejího transferu na nadstátní subjekty klíčový. Zapracování tohoto článku bylo základní legislativní podmínkou pro možnost vstupu do Unie, neboť upravuje třístranný vztah mezi právem organizace, právem národním a konečně právem mezinárodním. Na základě tohoto ustanovení mohla Česká republika přistoupit k zakládajícím smlouvám tehdy ještě Evropského společenství, čímž přenesla některé pravomoci vyjadřující suverenitu státu na orgány Unie. Článek 10a umožňuje mezinárodní smlouvou přenést pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci. Parlament zde dává souhlas k ratifikaci takovéto smlouvy stejnou hlasovací procedurou jako při schvalování ústavního zákona (viz výše). Důvodová zpráva k zákonu č. 395/2001 Sb. uvádí, že suverenita státu, jako jeho pojmový znak, není tímto nikterak dotčena, neboť transferem části svých svrchovaných pravomocí na společenství států svou suverenitu stát zhodnocuje. Vstup České republiky do evropských struktur nemá podle důvodové zprávy za následek ztrátu suverenity, ale jen odlišný výkon svrchovaných pravomocí.

Zákon zde záměrně používá nejobecnější termín mezinárodní organizace a nezužuje tak aplikaci tohoto ustanovení pouze na Evropskou unii. V době přijímání novely byla např. aktuální otázka v souvislosti s přijetím statutu Mezinárodního trestního soudu (The International Criminal Court) a přistoupení České republiky k němu.¹⁴⁶ Obecná charakteristika bude do budoucna spojena s otázkou interpretace a řazení příslušných smluv pod režim čl. 10 nebo 10a Ústavy. Např. Základní zákon Spolkové republiky Německo využil v obdobném ustanovení přenesení jmenovité, které se může zdát praktičtější vzhledem k jasnému ústavnímu vymezení podmínek přenášení pravomocí státu na Unii.

¹⁴⁵ MIKULE, V.; SLÁDEČEK, V.; SYLLOVÁ, J. (2007, s. 83)

¹⁴⁶ Parlament dal souhlas k ratifikaci tohoto dokumentu až v říjnu 2008, po deseti letech od existence ICC.

Ustanovení v sobě obsahuje imanentně prvek obecnosti a časovosti. O přenesených pravomocích totiž mluví obecně, nijak blíže je nevymezuje a rozsah rozhodovací pravomoci orgánů mezinárodní organizace není pro futuro nijak přesně ohraničen nebo vypočten. Česká republika převedla na Unii část svých pravomocí z oblasti moci zákonodárné, výkonné a soudní na základě přístupové smlouvy. Tento rámec nelze nijak zúžit, protože by to muselo nutně být považováno za porušení evropského práva. Delegovanou část suverenity nelze vzít zpět. Bylo by to možné jen v procesu vystoupení z Unie, což nově umožnila Lisabonská smlouva. Nabízí se otázka, co by se mělo dít v případě novelizací zakládajících Smluv, neboť každá taková novelizace mění pravomoci unijních orgánů. Pokud by se toto ustanovení vykládala restriktivně, znamenalo by to, že jakákoliv novelizace by musela podléhat článku 10a Ústavy. Nevylučuje se ovšem ani možný restriktivní výklad, který by akcentoval rozsah takové novelizace a aplikaci čl. 10a by upravil na základě proporcionality k rozsahu novelizací zavedených změn. Dikce článku hovoří o přenášení „některých“ pravomocí. V tomto smyslu se vede řada teoretických diskusí, jaký balík pravomocí může stát přenést. V tomto kontextu je nutno přihlížet k článku 1 odst. 1 Ústavy a konstatovat, že míra takového přenesení musí nutně být omezena, aby nedošlo k flagrantnímu porušení zmíněného prvního článku Ústavy, a to přesto, že stát si může jednou delegované pravomoci opět vzít zpět. I při nezpochybnitelnosti této premisy by přenesení celého obsahu státních pravomocí muselo být v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy. Kam položit onu hranici je ovšem těžko uchopitelná otázka, která se stala i jádrem přezkumu Lisabonské smlouvy Ústavním soudem. Již dříve Ústavní soud judikoval, že rozsah takového přenesení nesmí ohrozit samotnou podstatu materiálního právního státu. Je tedy vždy, při každém přenesení dbát na to, že mezinárodní smlouva šetří v maximální možné míře materiální jádro Ústavy, které je obsaženo v čl. 9 odst. 2.

Jak bylo výše zmíněno, Soudní dvůr Evropské unie ve svých rozhodnutích zdůrazňuje autonomii evropského práva a jeho přímou aplikaci. Evropské právo musí být ovšem vydáno v souladu se Smlouvami, které signovaly členské státy a tím určily rozsah evropského práva. Proto také sekundární legislativa odkazuje na příslušná ustanovení Smluv, které provádí. Otázkou je, jak postupovat v případě, že určitý akt sekundárního práva bude *ultra vires*, tedy vybočí nad rámec pravomocí, které státy svěřily organizaci. Jaký orgán by byl povolán k rozhodnutí o tzv. kompetenční kompetenci?¹⁴⁷ Pravomoc interpretace Smluv byla delegována členskými státy na Soudní dvůr Unie, který určuje, zda sekundární právo bylo vydáno v souladu se Smlouvami. Nicméně některé vrcholné soudy členských států si osobují

¹⁴⁷ Tato terminologie je poněkud zvláštní, nicméně díky jejímu zřejmému rozšíření v části odborné obce bude použita i v této práci.

v případě excesů, který může způsobit i Soudní dvůr svým rozhodnutím, vztáhnout otázku překročení pravomocí na sebe. Tato problematika tedy zatím není uspokojivě a definitivně vyřešena a bude záležet na budoucí soudní praxi, jak se s touto otázkou vyrovná.

Hlavním smyslem čl. 10b Ústavy, který byl stejně jako článek 10a doplněn do textu Ústavy tzv. euronovelou, bylo napravit dlouhodobě kritizovaný demokratický deficit Unie. Bylo a je poukazováno na to, že poměrně úzká skupina osob si na bruselské půdě domluví určitá pravidla a to bez toho, aby do touho rozhodnutí mohly ingerovat národní parlamenty nebo občané členských států, jejichž život je takovými rozhodnutími nejvíce dotčen. Článek 10b Ústavy tento deficit snížil ve vztahu k českému Parlamentu, neboť zakotvil, byť poměrně obecně pojatou informační povinnost vlády, tedy subjektu, který je nejbližší činnosti evropských institucí, o otázkách spojených se členstvím v mezinárodní organizaci.¹⁴⁸ „Otázkami souvisejícími se závazky vyplývajícími z členství se rozumí rozhodovací činnost všech orgánů mezinárodní instituce, prostřednictvím níž se připravují, rozpracovávají, vykládají a zejména přijímají akty, které obsahují závazky členských států. Vyloučeny nejsou ani informace o závazcích již existujících.“¹⁴⁹ Odstavec druhý tohoto ustanovení zmocňuje jednací řády komor, aby provedly podrobnější úpravu informační povinnosti vlády.¹⁵⁰ V důsledku toho byly oba jednací řády novelizovány. V odstavci 3 je zakotveno ustanovení související se společným orgánem obou komor, který by vznikl na základě zákona o styku obou komor, kterému by mohla být informační povinnost vlády směřována. Jelikož žádný takový zákon, a tudíž ani orgán, dosud nebyl vytvořen, ač jej Ústava na více místech předjímá (srov. např. čl. 40 Ústavy), jsou pro proces informování prioritní jednací řády.

4. 3 Lisabonská smlouva před Ústavním soudem ČR

V posledních 2 letech zaměstnávala českou i evropskou politiku otázka nové úpravy fungování orgánů Evropské unie, které bylo zapotřebí díky masivnímu rozšíření (o 12

¹⁴⁸ Lisabonská smlouva je pak chápána také v tom smyslu, že demokratický deficit vyrovnala ve vztahu k občanům Unie, jelikož rozšířila pravomoci Evropského parlamentu, tedy jediného přímo voleného orgánu Unie.

¹⁴⁹ MIKULE, V.; SLÁDEČEK, V.; SYLLOVÁ, J. (2007, s. 101)

členských států) oproti poslední novelizaci Smluv Smlouvou z Nice v roce 2000. Když neuspěl projekt Ústavy pro Evropu, který měl Smlouvy zcela nahradit, vydala se Unie cestou další novelizující smlouvy, které vešla do historie evropské integrace pod označením Lisabonská smlouva. V podstatě se z větší části jedná o podobný text, který byl Evropě předkládán evropskou ústavou, jen nešel cestou nahrazení dosavadních Smluv, ale jejich přepracováním, což se ukázalo z hlediska ratifikačního procesu jako výhodnější řešení. Nelze si nepovšimnout, že ratifikační proces v jednotlivých zemích šel raději cestou politickou, tedy, že byly zapojeny národní parlamenty, a referendum se uskutečnilo pouze v Irsku, a to ještě nadvakrát (viz výše). Tento krok byl odůvodňován tím, že na evropské záležitosti padá stín domácích politických problémů a občané tak rozhodují pod jejich dojmem, aniž by hlouběji přemýšleli o předkládané evropské problematice. Tato úvaha je nejspíš na místě, na druhou stranu je to jeden z trumfů euroskeptiků, kteří dlouhodobě poukazují na odtrženost evropských institucí od občanů, byť Unie často operuje s termínem evropského lidu, který je ale velmi problematický.

Ani v České republice se zákonodárce „neodhodlal“ jít cestou referenda při vyslovení souhlasu s ratifikací Lisabonské smlouvy byť mu to umožňuje Ústava (srov. čl. 10a odst. 2 ve spojení s čl. 2 odst. 2). Souhlas s ratifikací tak uděloval Parlament. Poslanecké sněmovně byla předložena 29. ledna 2008, Senátu 25. ledna 2008. Obě komory vyslovily souhlas s ratifikací (Poslanecká sněmovna dala souhlas v únoru 2009 a Senát v květnu 2009) a prezident republiky Lisabonskou smlouvu po dlouhém váhání ratifikoval dne 3. listopadu 2009 a Smlouvy ve znění Lisabonské smlouvy vstoupily v platnost dnem 1. 12. 2009.

Během téměř dvou let ratifikačního procesu v České republice byla smlouva na základě čl. 87 odst. 2 Ústavy podrobena předběžné kontrole ústavnosti před Ústavním soudem, a to hned dvakrát.

4. 3. 1 První ústavní přezkum Lisabonské smlouvy

První stížnost byla podána skupinou senátorů na základě ustanovení § 117b odst. 1 Jednacího řádu Senátu ve spojení s § 71a odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Senát o

¹⁵⁰ Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny je publikován pod číslem 90/1995 Sb., Zákon o jednacím řádu Senátu pak pod číslem 107/1999 Sb.

přezkumu rozhodl 24. dubna 2008. Podle zákona byli dalšími účastníky řízení Parlament, prezident republiky a vláda. Ústavní soud rozhodl o návrhu 26. 11. 2008 (Pl. ÚS 19/08. 446/2008 Sb.) a to tak, že neshledal nesoulad napadených článků Smlouvy s ústavním pořádkem České republiky.

Senátní návrh žádal o přezkum konkrétních článků Smluv ve znění Lisabonské smlouvy, nežádal tedy přezkum smlouvy jako celku. Napadenými články podle senátního návrhu byly: čl. 2 odst. 1, čl. 4 odst. 2, čl. 352 odst. 1, čl. 83 a čl. 216 obsažené ve Smlouvě o fungování Evropské unie; čl. 2, čl. 7 a čl. 48 odst. 6 a 7 obsažené ve Smlouvě o Evropské unii a Listina základních práv Evropské unie. Senát vyslovil přesvědčení, že některá ustanovení Lisabonské smlouvy (dále jen „Smlouva“) mají bezprostřední vztah k normám ústavního pořádku České republiky a dotýkají se substantivních prvků státnosti. Proto je přezkum Smlouvy nutný, neboť je otázkou, zda Smlouva není v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy, který Českou republiku charakterizuje jako svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát, a zda touto Smlouvou nedochází ke změně podstatných náležitostí demokratického právního řádu, která je podle dikce čl. 9 odst. 2 Ústavy nepřípustná. Senát ve svém návrhu problematizuje směr, kterým se Unie vydala a který jasně směřuje k federalizaci organizace např. i tím, že zavádí kategorii výlučných pravomocí Unie, což jsou atributy, které se vyskytují právě v konstitucích federálních států (srov. bod 4 nálezu). Dalším závažným ustanovením Smlouvy je dle senátního návrhu obecná přechodová klauzule (tzv. passerelle), která podle Senátu znamená možnost jednosměrné změny pravomocí Unie, a to bez možnosti národního parlamentu do této změny, která by měla mít režim čl. 10a Ústavy, zasáhnout. Dokonce hrozí nebezpečí, že vláda členského státu bude přehlasována, neboť je umožněno provést tuto změnu v určitých případech i kvalifikovanou většinou a nikoli na zásadě jednomyslnosti. Senátu dále vadilo, že Unie může uzavírat smlouvy se třetími státy, které povedou k dosažení cílů evropských politik, a stát bude muset tyto smlouvy respektovat, aniž do jejich sjednávání bude moci zasáhnout. V neposlední řadě žádal Senát Ústavní soud, aby zaujal stanovisko k Listině základních práv Unie.

Prezident republiky se jako účastník řízení písemně vyjádřil 5. 6. 2008 a senátní návrh podpořil s tím, že apeloval na Ústavní soud, aby přezkoumával Smlouvu v jejím celku a neomezoval se jen na Senátem napadené články, neboť by to vedlo k tomu, že se otevře cesta pro další návrhy, což by bylo velmi nepraktické. Vzhledem k tématu práce je podstatné zejména stanovisko prezidenta k otázce svrchovanosti státu (bod 19 nálezu), ve kterém prezident vyjádřil názor, že s ohledem na teoretické vymezení svrchovanosti (viz výše) je nepřípustné, aby se svrchovaný subjekt mezinárodního práva, jakým je stát, řídil nezávisle na

své vůli, nebo dokonce v rozporu s ní na základě pokynů jiného subjektu. Takový subjekt by nemohl být považován za svrchovaný. V tomto ohledu prezident upozornil, že Smlouva na řadě míst umožňuje nahradit konsenzuální rozhodování rozhodováním na základě hlasování. Prezident dovozoval, že se tak může snadno stát, že Česká republika bude povinna řídit se něčím, co sama neschválila, či se proti tomu dokonce otevřeně postavila. Prezident ve svém vyjádření na více místech dokládal, že Unie směřuje k federalizaci a vyjadřuje pochybnost, zda je ještě vůbec možné ji považovat za mezinárodní organizaci, či instituci podle čl. 10a Ústavy. Z tohoto pohledu je pak další přenesení pravomocí na takovou entitu už vlastně nemožné, neboť nesplňuje požadavky výše zmíněného ústavního článku. Prezident požadoval, aby Ústavní soud poskytl jasnou odpověď, zda Česká republika zůstane i po ratifikaci suverénním státem a svrchovaným subjektem mezinárodního práva.

Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření jen konstatovala, že podle právního řádu, není povinna, v důsledku řízení před Ústavním soudem, přerušit legislativní proces směřující k hlasování o vyslovení souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy, který probíhá v orgánech Poslanecké sněmovny, a popsala, v jaké fázi se nachází.

Vláda se ve svém vyjádření jasně postavila za Smlouvu, což není překvapivé, neboť ji sama vyjednávala. Vyjádřila své přesvědčení, že Smlouva je v souladu s ústavním pořádkem, k čemuž dospěla po jejím pečlivém rozboru v době sjednávání. S ohledem na suverenitu státu vláda uvedla, že tato není nijak narušena, neboť veškerý přenos pravomocí se děje ústavně konformním způsobem dle čl. 10a Ústavy. Ohledně materiálního jádra ústavního pořádku vláda vyslovila názor, že Unie stojí na stejných hodnotách jako Česká republika a není důvod se obávat prolamování čl. 9 odst. 2 Ústavy. V podobném smyslu hodnotila i Listinu základních práv Unie, která vychází ze stejných premis jako naše Listina a neobstojí proto argument Senátu, že případné porušení hodnot v Listině základních práv Unie povede k pozastavení hlasovacích práv členského státu. Vláda dále argumentovala, že takové porušení by bylo zároveň a především porušením vlastního Českého ústavního pořádku. Co se týče námitky federalizace ve vztahu ke kategorizování pravomocí ve Smlouvě, vláda konstatovala, že nejde o nově zaváděné kategorie, neboť Unie takové pravomoci dávno má a Smlouva je jen konkrétněji definuje. V otázce *passarelle*, tedy zjednodušení přijímání změn primární legislativy, byla vláda toho názoru, že nedochází k omezení suverenity státu, neboť právě ústavně provedeným ratifikačním procesem stát vysloví s takovou praxí souhlas a nelze tedy považovat takový postup za omezující a protiústavní.

Ústní jednání se konalo 25. 11. 2008 a nález byl vyhlášen 26. 11. 2008. Jak už bylo výše uvedeno, Ústavní soud neshledal napadené články jako protiústavní. V odůvodnění

nálezu se Ústavní soud vypořádal s otázkou, jak procesně přistoupit k rozsahu přezkumu Smlouvy, resp. zda bude respektovat návrh Senátu a zaměří se jen na napadené články Smlouvy nebo bude Smlouvu přezkoumávat jako celek. Ústavní soud se per analogiam přiklonil k přezkumu pouze napadených článků, neboť tento typ řízení považuje za obdobný přezkumu ústavnosti právních předpisů. Odmítl tak požadavek prezidenta na přezkum celého textu Smlouvy.

Z hlediska tématu této práce jsou nejdůležitější pasáže nálezu, ve kterých se Ústavní soud snaží vymezit pojem svrchovanosti (hlavně body 98 - 107 nálezu). Jak sám uvádí, nemá ambice podat komplexní teoretické zdůvodnění, jelikož suverenita je pojem nikoli nesporný a navíc abstraktně těžko definovatelný (bod 98 nálezu). Ústavní soud uznal, že článek 10a Ústavy nelze vykládat tak, že je možný přenos všech pravomocí státu (viz výše kapitola 4. 2 této práce). Je nutno s tímto ustanovením pracovat způsobem, který nenarušuje samotnou podstatu svrchovaného a demokratického právního státu. Žádná norma mezinárodního práva není možná bez konsenzu států, které k jejímu vzniku přispěly. Státy jsou ale následně povinny tyto normy respektovat a na základě zásady *pacta sunt servanda* i dodržovat a plnit v dobré víře, aby nebyla narušena právní jistota mezinárodního společenství. Stát je ten, který má volnost se sebeomezovat vlastním právním řádem nebo přijímáním mezinárodněprávních závazků. V tomto nelze dle Ústavního soudu spatřovat projev nedostatečnosti suveréna, ale naopak jeho svrchovanosti, což je určitý paradoxní projev suverenity. Pojem svrchovanosti se změnil, nyní je nutno na něj nahlížet optikou globálních mezinárodních vztahů, kdy je nezbytné, pokud chce stát zúročovat svou suverenitu, aby se zapojil do integračních procesů a vytvořil silnější uskupení schopné konkurovat na světové politické a hospodářské scéně. K tomu Ústavní soud v bodu 101 říká: „Mezinárodní spolupráce a koordinace národních politik se stala nezbytným požadavkem zvládnání globalizace světa. Poprvé v historii se národní bezpečnost, která byla vždy jádrem státnosti, může účinně zajišťovat jen společným postupem suverénních států, sjednocením zdrojů, technologií, komunikačních a informačních toků, moci a autority. V globalizovaném světě dochází k přeskupování center moci i v závislosti na jiných faktorech než je pouze moc a vůle jednotlivých suverénních států. Jedná se o spontánní, neřízený proces stále intenzivnější integrace zemí světa v jediném ekonomickém systému. Tento proces, za přispění klíčových komunikačních technologií masmédií, internetu a televize, následně ovlivňuje související vztahy vně i uvnitř jednotlivých států v oblasti politické, kulturní, sociálně psychologické a dalších, včetně oblastí práva.“ Lze jednoznačně dospět k závěru, že obsah suverenity chápané v tradičním pojetí se vlivem integračních procesů zužuje. V globalizovaném světě je ale třeba tradiční pojetí modifikovat.

Dnešní pojetí vidí Ústavní soud v tom, že není možné na suverenitu nahlížet rigidní optikou. Stát není izolovanou jednotkou uprostřed ničeho, je determinován chováním ostatních členů mezinárodního společenství. V bodu 107 k tomu dodává citaci z díla David P. Callea (Rethinking Europe's Future, Princeton/Oxford, str. 141, 2001): „Za těchto podmínek národní suverenity znamená především legitimní vládu, která disponuje formální pravomocí vybrat si mezi v úvahu připadajícími variantami, a nikoliv následovat variantu přímo diktovanou cizí mocností. Jinými slovy, pro národní stát, stejně jako pro jednotlivce v rámci společnosti, znamená praktická svoboda být aktérem, a nikoliv být objektem. Pro stát, který se nachází v těsném navzájem závislém systému, praktická suverenity spočívá v tom být chápán jako hráč, kterému sousední státy naslouchají, s nímž aktivně jednají a jehož národní zájmy jsou brány v potaz.“ Ústavní soud tedy vidí, že moderní stát musí nutně pro zachování a posilování své pozice vstupovat do vzájemné interakce s ostatními státy a vytvářet tak silnější seskupení, pro jejichž efektivní fungování je nezbytné, aby na tyto celky určitý podíl své svrchovanosti delegoval. Je to podmíněnost globalizovaného světa, která je nevyhnutelná. Zároveň je důležité, že stát má možnost z těchto struktur vystoupit, což je jen potvrzení toho, že součástí takovýchto uskupení je dobrovolně, na základě svého svobodného projevu vůle, který může kdykoliv změnit (viz bod 106 nálezu). Ústavní soud v bodu 104 vyjádřil svůj pohled na Evropskou unii, když uvedl: „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.“

Ústavní soud nesouhlasil s tvrzením Senátu a prezidenta, že Unie vytváří subjekt, který stojí nad státy, nebo dokonce směřuje k federalizaci, a to proto, že Unie je na základě Smluv oprávněna rozhodovat a upravovat toliko ty záležitosti, které na ni byly členskými státy přeneseny, nic víc a nic míň. Není to Unie, která disponuje kompetenční kompetencí, tou disponují jednotlivé členské státy a záleží tak jen na jejich konsenzuálním rozhodnutí, jaký rozsah ze svých suverénních pravomocí na Unii převedou, aby mohla dosahovat vytyčených cílů.

Ústavní soud dále rozpracoval argumentaci k jednotlivým napadeným článkům a na závěr v bodu 216 dodal: „Lisabonská smlouva nic nemění na základní koncepci stávající evropské integrace a Unie i po případném vstupu Lisabonské smlouvy v platnost zůstane

specifickou organizací mezinárodněprávní povahy. Z pohledu našeho ústavního práva zůstává Ústava (a český ústavní pořádek vůbec) základním zákonem státu. Pokud jde o český právní řád a o evropské právo, jedná se o relativně samostatné a autonomní systémy. Ústavní soud zůstává vrcholným ochráncem české ústavnosti, a to i proti eventuálním excesům unijních orgánů a evropského práva, což také jasně odpovídá na zpochybňovanou otázku suverenity České republiky.“

Suverénní státy se samy dobrovolně rozhodly vstoupit do Evropské unie a přijmout pravidla jejího fungování. Je to jejich nezávislé suverénní rozhodnutí, alespoň z pohledu práva. Jistou roli má i fakticita uspořádání Evropy a možnost středních a malých států existovat mimo rámec Unie. Je ale na rozhodnutí každého státu, jakou pozici si v rámci politického rozložení Evropy zvolí. Ke vstupu do Unie není žádný stát nucen. Dá se tedy přiklonit k argumentaci Ústavního soudu. Názory prezidenta republiky lze považovat spíše za polemiku k problematice postavení suverénního státu v moderní době a k jeho existenci v rámci integračních seskupení. Patří tedy spíše do odborných diskusí nebo časopisů. Sám Ústavní soud odmítl být řečištěm podobných diskusí.

Unie má ovšem v posledních letech tendenci ovlivňovat stále větší prostor společenského a právního života občanů členských států. Proto je obava z možného rozplynutí národní suverenity v unijním „moři“ jistě na místě. Z tohoto hlediska je třeba každou další novelizaci zakládajících Smluv Unie důsledně a dopodrobna zkoumat zejména v relaci k čl. 1 odst. 1 Ústavy. Česká republika určitě nemůže zůstat stranou integračního procesu, ale je třeba dohlížet na to, aby se spolupráce států nezměnila pro futuro v jejich podmanění.

4. 3. 2 Druhý ústavní přezkum Lisabonské smlouvy

Nález č. 19/08 nebyl ve věci Lisabonské smlouvy jediným. Dne 29. 9. 2009 podala skupina senátorů další návrh na předběžnou kontrolu ústavnosti mezinárodní smlouvy. V té době už obě komory Parlamentu vyslovily souhlas s ratifikací. I tak byla skupina senátorů (musí jich být nejméně 17) oprávněna návrh, na základě § 71a odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu, podat. I v případě tohoto návrhu na přezkum byli účastníky řízení Parlament, vláda a prezident republiky, kteří zaslali svá stanoviska. Tentokrát se návrh na přezkum vztahoval na celou Smlouvu a nikoli jen na konkrétní ustanovení Smlouvy. Nález Ústavního soudu byl vyhlášen 3. 11. 2009 pod označením Pl. ÚS 29/09. V základní otázce

souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem setrval na stanovisku nálezu č. 19/08 a judikoval, že Smlouva není v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

Jednotliví účastníci řízení rozpracovali svůj pohled na Lisabonskou smlouvu podrobněji než u prvního řízení, což souvisí s tím, že tentokrát se přezkoumávala celá Smlouva. Přesto lze konstatovat, že v otázkách, které se týkají suverenity státu, se argumentace nijak zásadně neliší. Návrh skupiny senátorů a vyjádření prezidenta ústavnost Smlouvy zpochybňoval, naopak vláda stála za ústavně konformním vyzněním Smlouvy.

Ústavní soud se nejprve musel vypořádat s překážkou *rei iudicatae*, která zjednodušeně řečeno brání rozhodovat dvakrát o tomtéž. Ústavní soud konstatoval, že chápe tuto překážku, ve vztahu k řízení o přezkumu ústavnosti mezinárodní smlouvy restriktivně, což umožňuje interpretace dikce § 71a zákona o Ústavním soudu, kde jsou taxativně vymezení možní navrhovatelé (komora Parlamentu, skupina poslanců nebo senátorů, prezident republiky) pro určité fáze ratifikačního procesu. Ústavní soud tedy nechce brát právo jednotlivým navrhovatelům obrátit se postupně se svým návrhem o přezkumu téže smlouvy, zásadně však odmítá stát se tribunou pro nekončící polemiky akademického a politického charakteru (bod 99 a 100 nálezu). Zdůraznil, že je orgánem soudním a ne řečníštěm. Ústavní soud se tedy odmítl zabývat těmi body návrhu, na které už dostatečně reagoval v nálezu č. 19/08, na který v rámci odůvodnění na řadě míst odkazuje.

V rámci tématu práce je nejvýznamnější pasáž E nálezu (bod 145 a násl.) označená nadpisem Suverenita České republiky a státní moc, ve které ovšem Ústavní soud prakticky cituje z odůvodnění prvního nálezu o ústavnosti Smlouvy a není tudíž na místě znovu opakovat jeho argumenty, které jsou uváděny výše. Ústavní soud reagoval také na námitku prezidenta republiky o tom, že pojem sdílená suverenita je právnímu řádu České republiky stejně tak jako evropskému právu pojmem neznámým. Ústavní soud si k této námitce vzal na pomoc citaci z memoranda, které vláda přiložila k žádosti o vstup České republiky do Evropské unie z ledna 1996. Tehdejší předsedou vlády byl shodou okolností současný prezident Václav Klaus. Citovaná pasáž z memoranda zní: „Český národ teprve nedávno opětovně nabyl plné státní svrchovanosti. Vláda České republiky však nezvratně dospěla k témuž závěru, k jakému dospěly v minulosti vlády dnešních členských států, že v moderním evropském vývoji je výměna části vlastní státní suverenity za sdílený podíl na suverenitě nadstátní a na spoluzodpovědnosti nevyhnutelná jak pro prospěch vlastní země, tak i celé Evropy.“ Ústavní soud tak doložil, že pojem sdílené suverenity není protimluvem, jak ho označuje prezident, a není termínem neznámým.

Pojetí suverenity v kontextu evropského práva je problematika, na kterou není a asi nemůže být dána jednoznačná odpověď, což dokládá polemika, která se objevila v obou řízeních před Ústavním soudem. Názory na roli a působení České republiky v Unii by se daly zobecnit a podřadit pod stanovisko, ze kterého vychází Ústavní soud v odůvodněních výše zmíněných nálezů, nebo do skupiny názorů, jejichž nejviditelnějším zastáncem je prezident republiky Václav Klaus. Spory o to, do jaké míry je vůbec možno hovořit o suverénních státech v moderní době, a nekončí s ratifikací Lisabonské smlouvy. Unie nyní začíná pracovat na základě novelizovaných Smluv a ukáže teprve budoucí praxe, jaký dopad budou mít nová pravidla na jednotlivé členské státy.

Závěr

Proces evropské integrace se rozběhl již před 60. lety. Jeho hlavním cílem bylo zabránit dalšímu masivnímu válečnému konfliktu na evropském kontinentu a hospodářsky stabilizovat válkou zdevastované západoevropské státy. Po rozpadu socialistického bloku na přelomu 80. a 90. let se do těchto struktur postupně zapojovaly i východní evropské země a Unie se rozrostla na 27 členských států a dá se předpokládat, že se bude rozrůstat i v budoucnu.

Na vstup do evropských struktur se v 90. letech připravovala i Česká republika, která podala přihlášku v roce 1996. Musela nutně přijít transformace ekonomická ruku v ruce s transformací právní. Vstup do Unie měl značný dopad na pojetí státu a státní moci. Státní suverenita se musela proměnit ve smyslu nových globalizačních tendencí a opustit tradiční pojetí absolutní suverenity. Nový obsah je dán nutností spolupracovat na mezistátní úrovni, aby byla zajištěna větší konkurenceschopnost evropského kontinentu v konkurenci ekonomiky Spojených států americký a v poslední době nových ekonomických velmocí asijských, zejména Číny a Indie. Nové výzvy nutící ke vzájemné spolupráci vytváří i bezpečnostní situace ve světě. Globální kriminalita a terorismus nutí státy ke stále těsnější spolupráci, neboť tradiční stát již nedokáže proti těmto tlakům efektivně vystupovat. Státy v Evropě proto vytvořily platformu Evropské unie a musely pro ni vytvořit i právní a institucionální rámec, aby byla Unie schopna výše zmíněným tlakům čelit. Česká republika provedla významné ústavněprávní změny a umožnila tak přesun určitých výsostných státních pravomocí na nadstátní subjekt. Vedou se dlouhé polemiky, zda je takový stát stále ještě státem suverénním. Pokud na to nahlížíme dogmatikou tradičního pojetí suverenity, tak musíme konstatovat, že tomu tak není. Byla by to ovšem interpretace velice konzervativní a rigidní. Světové dění není statické, společnost se neustále vyvíjí a stejně tak se musí těmto trendům přizpůsobit i stát. Sdílená pravomoc je v současnosti novou kvalitou státní suverenity. Pro některé je záhubou suverénních států, pro druhé je to naopak zhodnocení státní suverenity, která tak dostává efektivnější rozměr. Je jisté, že toto pojetí suverenity se objevuje už od konce II. světové války vznikem Organizace spojených národů. Unie tomuto dává další hlubší rozměr a státy přenášejí svou suverenitu ve větším rozsahu. Stále jsou to ale státy, které tak činí svým svobodným a ústavně konformním projevem vůle a rozsah přenesených pravomocí je v jejich ústavách určitým způsobem omezen. Stejně je tomu i v České republice, jak judikoval i Ústavní soud při posuzování souladu Lisabonské smlouvy

s ústavním pořádkem České republiky. Evropská unie stále o nejdůležitějších otázkách rozhoduje konsenzuálně, na směřování Unie mají vliv společné summity nejvyšších představitelů členských států. Jsou to tedy stále suverénní státy, jejichž vůle je pro směřování Unie základní direktivou. Existence Unie je odvozena od rozhodnutí suverénních států, a dokud tyto státy budou moci samy svobodně a dobrovolně rozhodovat o budoucnosti Unie a budou mít zároveň možnost od zakládajících Smluv odstoupit, můžeme jen těžko tvrdit, že tyto státy svou suverenitu pozbyly. Projekt evropské integrace prokázal svoji životaschopnost. Stále je třeba mít na paměti, že je to především projekt politický, který bude fungovat pouze, pokud budou zejména velké evropské mocnosti, které stály u jeho zrodu, přesvědčeny, že je pro ně stále výhodný. V současnosti stojí Evropská unie před další těžkou zkouškou, kterou je ekonomická krize a problémy řeckého státního bankrotu. V těchto obtížných chvílích zásadních politických rozhodnutí se ukáže, do jaké míry budou velké a ekonomicky silné státy ochotny podpořit skomírajícího partnera. Důležitá bude také odezva občanů jednotlivých členských států, neboť jsou to právě oni, kteří ze svých daní budou podobné ekonomické kolapsy sanovat. Unie byla založena na donu neurčitou, ale budou to právě krizové momenty, které budou nadále zkoušet odolnost tohoto ambiciózního projektu spolupráce nehomogenních národů Evropy. Historie učí, že rozhádaná Evropa je nebezpečným jevem pro mírové klima na kontinentu, jen spolupracující kontinent může malým státům, jakým je i Česká republika, zajistit dlouhodobou bezpečnost a stabilitu. Na druhou stranu je nutné, aby se Unie nestala byrokratickým molochem, jehož hlavní snahou bude zajistit si finance na svůj vlastní chod a dusit nadměrnou regulací svobodu občanů v jejích členských státech. Evropa by měla být především prostorem svobody a spolupráce a nikoli oblastí neustálých direktiv snažících se regulovat všechno možné i nemožné. Jsou to právě suverénní státy, které by měly takovým a mít na mysli původní ideje, které stály za vznikem Unie.

Problematika suverenity státu a evropské integrace je v současnosti jednou z nejvýznamnějších v politologických, státovědeckých, právních i ekonomických oborech. Značně tedy prorůstá středoškolskou látkou v předmětech společenskovedního základu. Učitelé musí být s touto tematikou dobře obeznámeni, aby splnily požadavky, které na výuku klade nově vytvářená koncepce školního vzdělávání. Studenti středních škol mají být připravováni na svůj budoucí život kombinací teoreticko-praktických znalostí a dovedností. Učitelé si musejí uvědomit, že dnes už nejsme jen občané České republiky, ale zároveň občané Evropské unie, která ovlivňuje každodenní život. Ve výuce společenských věd by tedy měl být kladen důraz na otázky s tím související. Je potřebné, aby učitelé přistupovali

k výkladu látky kriticky. Evropská integrace není procesem černobílým. Je to problematika komplikovaná, která má svá pozitiva i negativa a je třeba, aby učitel nastínil látku ve všech těchto konotacích. Tomu všemu by měla přispět tato práce, která poslouží jako podklad pro výuku práva, zejména některých otázek práva ústavního, výuku politologie a státovědy a v neposlední řadě pro výuku mezinárodních vztahů a integračních procesů.

Seznam literatury

dokumenty:

- *Lisabonská smlouva*. Konsolidovaný text Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské Unie ve znění Lisabonské smlouvy. Praha: Úřad vlády České republiky, 2009. ISBN 978-80-7440-017-9.
- *Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 19/08*.
- *Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 29/09*.
- *Usnesení předsednictva České národní rady 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod*.
- *Ústavní zákon 1/1993 Sb., Ústava České republiky*.
- *Zákon 182/1993 Sb., o Ústavním soudu*.

monografie a sborníky:

- BLAHOŠ, J.; BALAŠ, V.; KLÍMA, K. *Srovnávací ústavní právo*. Praha: ASPI Publishing, 2003. ISBN 80-86395-89-8.
- BOGUSZAK, J.; ČAPEK, J.; GERLOCH, A. *Teorie práva*. Praha: ASPI Publishing, 2004. ISBN 80-7357-030-0.
- BROSS, S. Úvahy o státotvorném procesu v Evropě. In CABADA, L.; PIKNEROVÁ, L. (eds). *Význam principu subsidiarity v česko-německých vztazích*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-204-2.
- ČEPELKA, Č.; ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: C. H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7179-728-9.
- DAVID, V.; SLADKÝ, P.; ZBOŘIL, F. *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*. Praha: Leges, 2008. ISBN 978-80-87212-08-0.
- FILIP, J.; SVATOŇ, J.; ZIMEK, J. *Základy státovědy*. Brno: Masarykova univerzita, 1999. ISBN 80-210-1575-6.
- GERBET, P. *Budování Evropy*. Praha: Karolinum, 2004. ISBN 80-246-0111-7.
- GERLOCH, A. *Teorie práva*. Pelhřimov: Aleš Čeněk, 2000. ISBN 978-80-7380-233-2
- HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-178-6.
- KŘEPELKA, F. *Právo Evropské unie*. Brno: Masarykova univerzita Brno, 2007. ISBN 978-80-210-4431-9

- MAKRLÍK, V. *Češi a Evropa*. Praha: Ideál, 2007. ISBN 978-80-901017- 9-1.
- MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému*. Brno: Masarykova univerzita Brno, 2008. ISBN 978-80-210-4474-6.
- MIKULE, V.; SLÁDEČEK, V.; SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky - komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-869-9.
- PAVLÍČEK, V. *O české státnosti - úvahy a polemiky*. 1. díl. Český stát a Němci, Praha: Karolinum, 2002. ISBN 80-246-0489-2.
- PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky*. 2. díl. Práva a svobody. Praha: Linde, 1999. ISBN 80-7201-170-7.
- PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. I. díl. Obecná státověda. Praha: Linde, 1998. ISBN 80-7201-141-3.
- PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1. Praha: Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-694-5.
- PÍTROVÁ, L. a kol. *když se řekne Lisabonská smlouva...* Praha, Úřad vlády České republiky, 2008. ISBN 978-80-87041-48-2.
- POMAHAČ, R. *Evropské právo*. Praha: Karolinum, 2003. ISBN 80-246-0576-7.
- ŠEDIVÝ, J. Suverenita státní a nadstátní. Má evropský občan budoucnost? In KUNC, J. (ed). *Demokracie a ústavnost*. Praha: Karolinum, 1999. ISBN 80-7184-868-9.
- TICHÝ, L.; ARNOLD, R.; SVOBODA, P.; ZEMÁNEK, J.; KRÁL, R. *Evropské právo*. Praha: C. H. Beck, 2006. ISBN 80-7179-430-9.
- TÝČ, V. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. Praha: Linde, 2004. ISBN 80-7201-478-1.
- WINTR, J. Princip subsidiarity, princip suverenity lidu a dělba moci mezi stát a kraje. In CABADA, L; PIKNEROVÁ, L. (eds). *Význam principu subsidiarity v česko-německých vztazích*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-204-2.

internetové portály:

- www.curia.europa.eu
- www.europa.eu
- www.euroskop.cz
- www.hrad.cz
- www.vlada.cz