

4. OTÁZKA SUVERENITY

Pakliže mezi ústavním řádem České republiky a právem Evropské unie je vztah dualistický, tedy mezi nimi není vztah primátu jednoho práva nad druhým, je pro řešení případného rozporu evropského a vnitrostátního ústavního práva třeba užít dalších výkladových pravidel.

Stát si do ústavních zákonů dává své základní hodnoty a skrze ně se sebeurčuje jako stát. A stát je mocenská organizace lidské společnosti na určitém území. Tedy jde o základní hodnoty lidí tuto společnost tvořící. Pro řešení problému je určující, které společenství má na určitém území poslední slovo, což znamená suverenitu jako svrchovanou neomezenou moc, zda společenství (obyvatelstvo) členského státu, či obyvatelstvo celé Evropské unie. Společenství se suverenitou a jeho právní řád je rozhodující pro regulaci života lidí na daném území. Vystihl to moravský konstitucionalista Jan Filip kritikou pojmu „praktická suverenita“ využitého Ústavním soudem při obhajobě ústavnosti Lisabonské smlouvy, kde užití tohoto pojmu zhodnotil tak, že „*by se spíše hodil do slovníku novinářů Druhé republiky*“, a uvedl: „*Bud' je určitý útvar státem a pak je suverénní, nebo jím není. Žádná slovní ekvilibristika to nevyřeší.*“⁵⁷

Václav Klaus, který jako prezident nesouhlasil s ratifikací Lisabonské smlouvy a ratifikoval ji jako poslední hlava státu Evropské unie, oslabování suverenity členských států spojuje s pojmem supranacionální integrace Evropské unie. Přičemž počátek vidí v Maastrichtské (1992) a Lisabonské smlouvě (2009): „*Tyto smlouvy vedly k výraznému urychlení evropského unifikačního, k transnacionalismu směřujícího pohybu. ... jde o radikální posun evropské integrace (tedy lepší a hlubší mezinárodní spolupráce) k unifikaci (tedy k supranacionálnímu vládnutí) a k vymazání národních států jako výchozího principu mezinárodního uspořádání našeho kontinentu.*“⁵⁸

Svrchovanost (suverenita) není nikdy absolutní a má vedle formálně právní stránky i stránku faktickou. Pomnichovská druhá Česko-Sloven-

⁵⁷ Bod 107 odůvodnění nálezu Ústavního soudu z 26. 11. 2008, Pl. ÚS 19/08, 446/2008 Sb. (Lisabon 1). FILIP JAN: Evropeizace ústavního práva v České republice (vybrané problémy). *Časopis pro právní vědu a praxi* 3/2009, ISSN 1210-9126, s. 165, <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6577/5966> [cit. 28. 2. 2023].

⁵⁸ KLAUS VÁCLAV: Evropa, resp. Evropská unie. *Hospodářské noviny* 30. 1. 2020, Bratislava, Slovensko, ISSN 1335-4701. Dostupné <https://www.klaus.cz/clanky/4480>.

ská republika 1938–1939 byla formálně samostatným státem, ale krčícím se před mocným německým sousedem, který ji okamžitě zlikvidoval, jakmile se k tomu rozhodl. Ve středověku byla spojována svrchovanost středoevropských států se získáním královského titulu, ale již i v tom byla vyjádřena závislost, protože korunu buď uděloval císař (Čechy), nebo papež (Uhry, Polsko) a ten, kdo ji získal od jednoho, toužil i po uznání od druhého. Ovšem řada západoevropských a severoevropských panovníků začala ve starých dobách královský titul užívat, aniž by jim byl udělen. Pro právní oblast je však rozhodující pojem suverenity formální bez rozboru faktické mocenské, hospodářské či jiné závislosti.

Pro přednost ústavy či práva Evropské unie je určující, zda při vstupu do Evropské unie ztrácí stát svou svrchovanost, nebo ne. Pakliže ji ztrácí, má právo Evropské unie přednost před právním řádem státu, včetně jeho norem nejvyšších – ústavních, protože již nejde o právní řád suveréna na daném území. Pakliže si suverenitu stát ponechá i po vstupu do Evropské unie, je důsledkem této suverenity státu v rámci práva dominance jeho právního řádu na jeho území. Institucionálně je rozhodující, zda poslední slova pro řešení takového sporu bude mít orgán členského státu – ústavní či nejvyšší soudy –, anebo Soudní dvůr Evropské unie. Platí zde Hobbesovo: „*kdo interpretuje, je králem práva*“.⁵⁹

To neznamená, že by suverénní stát nemohl na svém území upřednostnit před svými pravidly právní předpisy tvořené mezinárodní organizací a institucí, tedy i právo Evropské unie. Vždy je to však jeho vlastní rozhodnutí, které může být odvolatelné. Možnost státu vzít si zpět oblasti působnosti a pravomoci přenesené na Evropskou unii je znakem jeho suverenity. Stát, který si již nemůže obnovit výkon pravomocí, které přenesl, není suverénní. Sporem může být, zda tak stát může učinit jen vůči všem předaným pravomocem, což znamená vystoupení z unie, nebo i vůči jen některým oblastem, což naráží na otázku akceptování tohoto kroku ostatními členskými státy.

Stát také určuje rozsah této přednosti a jeho rozhodnutí nemá nikterak právní dopad na řešení této otázky v jiných členských státech. Irská ústava stanoví, že žádné ustanovení ústavy neruší zákony nebo opatření státu vyplývající ze členství v Evropské unii. Fakticky zakazuje prohlášení ne-

⁵⁹ HOBBS THOMAS: *Elementa philosophica de cive*. Amsterdam 1742, s. 99.

ústavnosti aktu provádějícího právo Evropské unie a závazky k ní.⁶⁰ Toto velmi prounijní ustanovení však nezavazuje žádný jiný než irský ústavní řád. Je však vyváжено tím, že změny základních smluv (primárního práva) podléhají v Irsku ratifikačnímu referendu, tedy rozhodnutí lidu jako zdroje moci ve státě, a souhlas s jejich ratifikací se stává součástí ústavy. Nizozemská ústava předpokládá i mezinárodní smlouvy, které jsou v rozporu s ústavou, kdy však k schválení takové mezinárodní smlouvy Generálními stavy je třeba dvoutřetinová většina odevzdaných hlasů, tedy stejná většina jako pro změnu ústavy.⁶¹ Rovněž v Německu se pro změnu základních smluv dotýkajících se německého Základního zákona vyžaduje přijetí zákona, který musí být schválen dvoutřetinovou většinou členů Spolkového sněmu i Spolkové rady stejně jako u ústavní změny.⁶²

Stát si zpravidla dává své nejvýznamnější hodnoty do svých ústavních předpisů. Pokud tedy Česká republika uznala přednost mezinárodních smluv před svými zákony, uznává tuto přednost i ve prospěch evropského práva, ať již primárního, či na jeho základě vydaného sekundárního práva Evropské unie, vůči zákonům a podzákonným právním předpisům. Avšak nestanovila tuto přednost vůči svým ústavním zákonům. V případě střetu evropského práva a ústavních předpisů České republiky má na území Čech, Moravy a Slezska přednost ústavní zákon České republiky.

Je správné, že je dána přednost mezinárodnímu právu a v rámci něho též právu EU před zákony. Pokud stát vstoupí do určité mezinárodní organizace, má závazek respektovat její rozhodnutí. Ovšem pokud jde o zásadní hodnoty, z nichž vychází a obsahují je ústavní zákony, pak stát a jeho právo musí mít přednost na svém území. Z tohoto pohledu se tedy uplatňuje v České republice přednost práva Evropské unie před vnitrostátními zákony, ale nikoliv před ústavními zákony České republiky.

Tento přístup může vést k tlaku na rozkošatění ústavních norem. Naše ústava je poměrně stručná, což je dobře. Ústavní předpisy nemají být užvaněné. Nicméně právě snaha ochránit některé tradiční instituty před bruselským sjednocováním může vést k tomu, že věci upravené dosud jen na zákonné úrovni, budou povyšovány na úroveň ústavní. Příkladem je i novela Listiny základních práv a svobod v roce 2021 výslovně uznávající právo na

⁶⁰ Čl. 29 odst. 4 bod 6 Ústavy Irské republiky.

⁶¹ Čl. 91 odst. 3 Ústavy Království Nizozemí ze 17. 2. 1983.

⁶² Čl. 23 odst. 1 a čl. 79 odst. 2 Základního zákona Spolkové republiky Německo z 23. 5. 1949.

4. Otázka suverenity

obranu i se zbraní,⁶³ což byla reakce právě na snahu Evropské unie posílit regulaci držení střelných zbraní zbraňovou směrnicí. Tím dojde k rozmnožení ústavních norem. V takovém případě je vhodnější cesta speciálních ústavních zákonů než zhutňování současné Ústavy.

⁶³ Čl. 6 odst. 4 Listiny základních práv a svobod ve znění ústavního zákona č. 295/2021 Sb.