

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

Ústav práva a právní vědy

K otázce souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR s ústavním pořádkem České republiky

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

Motto:

**„Společnost, ve které není zajištěna záruka práv a
vytyčena dělba moci, nemá vůbec ústavu“.**

Deklarace práv člověka a občana (1789)

Studie Ústavu práva a právní vědy

LL/PF-úpav-Úst SoudČR/2003/08

Právní nálezn ve věci

K otázce souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR s ústavním pořádkem České republiky

I. Entrée

Zpracovatel Studie, kterým je Ústav práva a právní vědy (dále jen „Ústav“), tímto předkládá právní rozbor souladu mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 10a zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, jak vyplývá ze změn a doplnění provedených ústavními zákony (dále jen „Ústava ČR“), s ústavním pořádkem ČR.

V souvislosti s realizací všelidového hlasování, neboli referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii konaného ve dnech 13.-14.6. 2003, jehož předmětem bylo souhlasné či nesouhlasné vyjádření se voličů, státních občanů ČR (dále jen „osob oprávněných hlasovat“), k otázce zakotvené v ustanovení čl. 1 odst. 2 ústavního zákona č. 515/2002 Sb., 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 (ústavní zákon o referendu), vyvstala otázka poměření souladu mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 10a Ústavy ČR s ústavním pořádkem ČR.

Jak bylo uvedeno v uvozujícím odstavci tohoto entrée, předkládaná Studie je zpracovávána zejména ve věci souladu mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 10a Ústavy ČR s ústavním pořádkem ČR. Touto optikou je jí třeba nazírat a v tomto kontextu akceptovat i na některých místech

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

používaný termín Navrhovatel, jímž je v textaci předkládané Studie míněn zvláštní procesní subjekt aktivně legitimovaný k podání Návrhu ve smyslu § 71a zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“).

Ústav si je vědom, že není aktivně legitimován k podání návrhu na posouzení souladu mezinárodní smlouvy¹ ve smyslu § 71a odst. 1 zákona o Ústavním soudu a tuto Studii předkládá jako rukověť zejména těm, kteří touto aktivní legitimací *ex lege* disponují, jakož i nejširší odborné a laické veřejnosti, přičemž odkazuje na výhradu, jak uvedeno níže.

II. Výhrada

Ústav v souladu s Preambulí Stanov Ústavu navazuje svoji činností na dobré tradice evropského vědeckého učení a myšlení a v souladu s Ústavou ČR na nedotknutelné hodnoty lidské důstojnosti a svobody. Ústav je svobodnou a demokratickou institucí, založenou na úctě k lidským právům, na zásadách občanské společnosti a právního státu. Ústav je součástí kultur evropských a světových vědeckých institucí, působících za účelem rozvoje kulturních, hmotných a duchovních hodnot, řídicích se všemi osvědčenými principy liberálního myšlení a využívajících všech poznatků vědecké licence.

V souvislosti s vypracováním zde předkládané Studie Ústavu LL/PF-úpav-ÚstSoudČR/2003/08, v rámci níž byl Ústavem publikován Právní nálezh ve věci souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR s ústavním pořádkem České republiky, činí Ústav výhradu k závěrům předkládaným v uvedeném Právním nálezu. Závěry v něm obsažené jsou charakteru ryze právního a netlumočí obecný politický názor zpracovatelů, ani politický názor zpracovatelů na Evropskou unii. Ústav tuto Studii vypracoval veden snahou upozornit na rigiditu našeho ústavního pořádku, jejímž výsledkem je jeho faktický nesoulad s přistoupením ČR k Evropské unii.

Právní nálezh Ústavu vyjádřený v této Studii rovněž zcela abstrahuje od jakýchkoliv úvah ekonomické povahy, zejména úvah na téma posuzování výhodnosti či nevýhodnosti přistoupení České republiky k Evropské unii, která jsou ponechána stranou předkládané právní argumentace.

V souladu s poslední větou Preambule Ústavu, podle které je Ústav svobodným a dobrovolným sdružením rovnoprávných členů a nevyvíjí žádnou politickou činnost, je i závěry uvedené v předkládaném Právním nálezu nutno striktně oddělit od politických postojů jeho zpracovatelů, jež nejsou předmětem jeho obsahu.

¹ Problematice aktivní legitimace ve smyslu ustanovení § 71a odst. 1 zákona o Ústavním soudu se Ústav věnoval ve své Studii sp. Zn. PF-úpav-ÚstSoudČR/2003/09.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

III. PRÁVNÍ EXPERTIZA

ČÁST A) PRÁVNÍ EXPERTIZY

- **obecné vymezení právní úpravy a právních pojmů týkajících se předmětu Studie**

I. Obecné vymezení české právní úpravy týkající se předmětu Studie

Pro posouzení právních konsekvencí této Studie stran souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR s ústavním pořádkem České republiky, je z procesního hlediska zásadní ustanovení čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR. V tomto se stanoví, že Ústavní soud dále rozhoduje o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR s ústavním pořádkem, a to *před její ratifikací*. Do rozhodnutí Ústavního soudu tak nemůže být smlouva ratifikována. Interpretaci uvedeného ustanovení je třeba realizovat v kontextu s příslušnými normami uvedenými v textaci tohoto ustanovení, a to *in concreto* s čl. 10a Ústavy ČR a čl. 49 Ústavy ČR.

Do čl. 10a Ústavy ČR ústavodárce v reakci na politické snahy některých politických subjektů v České republice o přistoupení ČR k Evropské unii (dále jen „EU“) a ve s tím související snaze po právní reglementaci možného omezení svrchovanosti ČR garantované v čl. 1 Ústavy ČR inkorporoval novelou Ústavy ČR provedenou ústavním zákonem č. 395/2001 Sb. ze dne 18. října 2001 ustanovení nově vloženého čl. 10a Ústavy ČR, kde se stanoví, že „mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci“.

K citované novele Ústavy ČR (výstižně označované jako „Euronovela“) Ústav konstatuje, že pokud jí ústavodárce mínil vytvoření konstitucionálně konformních předpokladů k umožňujících ústavně-konformním způsobem realizovat proces, jehož účelem je uvedení v soulad našeho ústavního pořádku s přistoupením České republiky k EU, pak tak učinil nedůsledně. Euronovela se vůbec nevyrovnala se základními principy českého základního zákona. Těmi jsou zejména označení České republiky jako suverénního (dikcí Ústavy „svrchovaného“) státu a demokratického právního státu. Otázkou je, zda se s těmito principy vůbec lze (za existence článku 9 odst. 2 a 3 Ústavy ČR) vypořádat, aniž

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

by nedošlo ke zhroucení našeho ústavního pořádku, které by mohlo (a v případě pozitivního řešení této situace též mělo) vyústit ke konstituování nového základního zákona České republiky.

Příkladmo lze zmínit např. řešení, jež bylo zvoleno pro základní zákon SRN, kde je jednak samostatně řešeno přenesení výsostných práv na mezinárodní instituce a jejich orgány a zcela speciální ustanovení upravuje přenesení těchto práv na ES, resp. EU. „Podle čl. 24 odst. 1 Základního zákona (Ústavy) SRN mohou být jednotlivá výsostná práva přenesena (delegována, resp. subdelegována) na základě spolkového zákona na mezistátní organizace a jejich orgány. „Instituce“ znamenají všechny mezinárodní organizace s výjimkou ES/EU. Tam upravuje toto přenesení čl. 23 Ústavy SRN, novelizovaný v r. 1992. Přesně vzato tu nejde o přenesení výsostných práv členských států na příslušnou organizaci. Ta spíše vykonává samostatná práva, která odpovídají údajně přeneseným právům. Státy ve skutečnosti pouze rezignují na to, aby vykonávaly tato jim nadále příslušející paralelní výsostná práva v době jejich členství. Již proto se takové „přenesení“ výsostných práv nedotýká suverenity členských států.²“ Ani Ústavem shora příkladmo nastíněné řešení není z hlediska ústavněprávního optimální, neboť počítá s určitou fikcí přenesení práv odvozené pouze od fakticity jejich nevykonávání členskými státy, ale rozhodně nejde o úpravu jež by bořila základní kameny stavby Základního zákona (Ústavy) SRN.

V odstavci druhém článku 10a Ústavy dále ústavodárce doplňuje, že „k ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v odstavci 1 je třeba souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu“. Ústavněprávním provedením výjimky z uvedeného pravidla, podle kterého je k ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v čl. 10a odst. 1 Ústavy ČR třeba souhlasu Parlamentu, je právě ústavní zákon o referendu.

V čl. 1 odst. 1, části první, rubrikované titulem „Referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii“, ústavního zákona o referendu, je v rámci právní úpravy obecných ustanovení uvedeno, že „o přistoupení České republiky k Evropské unii lze rozhodnout *jen referendem*“.

V ustanovení čl. 49 Ústavy ČR, které je další z ústavněprávních norem explicitně uvedených v předmětném ustanovení, jež je nezbytné interpretovat v souladu s dikcí ústavněprávních norem, na které se v textaci čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR odkazuje, se stanoví, že „k ratifikaci mezinárodních smluv

- a) upravujících práva a povinnosti osob,
- b) spojeneckých, mírových a jiných politických,
- c) z nichž vzniká členství České republiky v mezinárodní organizaci,

² Seidl-Hohenveldern, I., Mezinárodní právo veřejné, 1. vyd. reedice, Praha, ASPI Publishing, 2001, s. 3.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

-
- d) hospodářských, jež jsou všeobecné povahy,
e) o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu,
je třeba souhlasu obou komor Parlamentu".

K uvedenému lze doplnit, že klíčovým pro posouzení souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR o přistoupení ČR k EU s ústavním pořádkem České republiky bude zejména rozbor relevantních smluvních dokumentů ES, resp. EU, a jejich poměření se základními atributy českého ústavního pořádku, vyjádřenými zejména v obecných ustanoveních Ústavy ČR a *nadústavních principech*, na nichž je český ústavní pořádek založen a z nichž pojmově a filozoficky vychází.

II. Obecné vymezení základních právních pojmů a institutů týkajících se EU

Stran obecného vymezení základních právních pojmů a institutů týkajících se Evropské unie (dále jen „EU“), a to ve vztahu k předmětu této Studie, je zapotřebí především odkázat na vybraná ustanovení Smlouvy o Evropské unii z roku 1992 (tzv. Maastrichtská smlouva, dále jen „SEU“). V souladu s ustanovením čl. 1/3 SEU jsou základem EU Evropská společenství (dále jen „Společenství“) doplněná formami spolupráce, které jsou zaváděny Maastrichtskou smlouvou.

Podle stávající právní úpravy, lze-li tak neucelený systém právních norem reglementujících postavení EU, nazývat, spočívá EU na třech evropských společenstvích (ES, ESUO a EURATOM), která jsou doplněna společnou zahraniční politikou (viz hlava V. SEU) a spoluprací v oblastech justice a vnitra (hlava VI. SEU).

V čl. 2/1 SEU jsou stanoveny jednotlivé cíle EU, jejichž uskutečnění je zamýšleno prostředky uvedenými v odst. 2 téhož článku. Většina cílů EU je proklamována politicky, jako je např. podporovat ekonomický a sociální pokrok, který je *vyvážený a udržitelný*, zejména vytvořením *prostoru bez vnitřních hranic*, posilování ekonomické a sociální soudržnosti, prosazovat svou identitu na mezinárodní scéně, posilovat ochranu práv a zájmů státních občanů svých členských států *zavedením občanství Unie*, rozvíjet úzkou spolupráci v oblasti justice a vnitřních věcí.

Podle názoru Ústavu je tento cíl v rozporu s českým ústavním pořádkem a jím v čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR vytyčenou *zásadou suverenity ČR*. Podrobný výklad k problematice suverenity ČR a rozporu této normativně formulované zásady bude podán dále. Cíle EU jsou zároveň cíli evropských Společenství, která je svými orgány provádějí, a o které byly doplněny zakládací smlouvy Společenství.

EU má ve smyslu čl. 3/1 SES tzv. *jednotný institucionální rámec*, který zabezpečuje soudržnost a trvalost opatření prováděných k uskutečnění cílů čl. 2 SES. Tento rámec je však uskutečňován

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

specifickým způsobem, neboť identita tohoto rámce a celé EU je relativizována i tím, jak doslova uvádí čl. 3/1 SEU, že EU disponuje sice jednotným institucionálním rámcem, *nikoli však vlastními institucemi v právním slova smyslu*. Tyto instituce (orgány) jsou orgány Společenství a ani SEU, kromě Evropské rady, která je zakotvena v čl. 4 SEU, nevytvořila žádné vnitřní orgány. V tomto institucionálním rámci jednají buď orgány Společenství, nebo členské státy.

V této souvislosti lze dále uvést, že *princip soudržnosti* přikazuje (jak stanoví čl. 3 SEU), aby členské státy a Společenství při uskutečňování cílů *společné zahraniční a bezpečnostní politiky* a spolupráce ve věcech justice a vnitra jednaly solidárně a tak, aby se vyhnuly rozporuplným opatřením, která by byla navzájem v konfliktu. Z tohoto důvodu jsou povinny rovněž dbát právního systému *komunitárního práva*, jak to zakotvuje opět čl. 4 SEU.

Dalším principem (a cílem) EU je *respektování identity členských států*. Tato zásada je odvozována z celkové esence „demokratického budování EU“, která byla ještě posílena *Amsterdamskou smlouvou*. Článek 6/1 SEU navíc precizuje *zásadu vzájemné loajality*, obsaženou v čl. 5 SES a ukládá EU, aby nečinila žádná opatření, která by mohla nadměrně ohrožovat identitu členských států.

Mezi principy EU nutno zařadit rovněž *zásadu respektování základních práv a zásadu právního státu*³. Nutno dodat, že tento formálně-legislativně deklarovaný respekt zásady právního státu je každodenně fakticky porušován. Toto porušování lze nejlépe demonstrovat právotvorbou institucí EU, jež je s principem právního státu v příkrém rozporu, jak argumentováno dále (zejména část B, kap. II. a III.) V souladu s ustanovením čl. 6/2 SEU respektuje EU základní práva garantovaná Evropskou úmluvou o ochraně základních lidských práv a svobod z roku 1950, která tvoří všeobecný standard lidských práv, z něhož vycházejí mnohé ústavněprávní úpravy jednotlivých evropských zemí.

III. K otázce právní subjektivity EU

Obecně lze konstatovat, že pojem právní subjektivity znamená *schopnost mít práva a povinnosti*, přičemž tuto schopnost má *každý*⁴. Právní subjektivita může být neomezená nebo omezená věcně či místně (lokálně). K uvedenému je možno předeslat, že z hlediska mezinárodního

³ Oba tyto principy byly zdůrazněny ještě v Amsterdamské smlouvě (viz čl. 6/1 SEU), pod sankcí pozastavení členských práv.

⁴ Knapp, V., Každý je způsobilý mít práva. Je každý způsobilý mít práva? Právník, 1994, dále in Pavlíček, Hřebejk, Knapp, Kostečka, Sovák, Ústava a ústavní řád České republiky, 2. díl Práva a svobody, Linde Praha, a.s. 1995 či in Lisse, L., Způsobilost mít práva jako esence právního státu, Právník, 12/2002, str. 1296 a násl.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

práva veřejného je nutno odmítnout suverenitu chápanou absolutně⁵. Suverenita vykonávaná ve vztazích mezinárodního práva má v recentní podobě přirozeně charakter relativní suverenity, jež lze definovat tak, že ani suverénní stát se nemůže jednostranně zbavit jakéhokoli právního závazku ... je sice svobodný potud, že nemusí svou vůli podrobovat vůli jiného státu. Zůstává však podřízen pravidlům mezinárodního práva, jejichž obsah právě nemůže „suverénně“, tzn. na základě svého pouhého rozhodnutí, stanovit nebo změnit ... suverénní je však určitý útvar pouze tehdy, jestliže on sám může rozhodnout o své další existenci“⁶.

Tři evropská Společenství jsou z hlediska právní teorie imanentní evropskému chápání práva právními subjekty s právní subjektivitou omezenou na předmět jejich činnosti. Právní subjektivita Společenství zahrnuje interní a externí právní subjektivitu. *Externí právní subjektivita* je právní subjektivita podle *mezinárodního práva veřejného*, jak uvedeno shora, a lze ji uplatňovat jen vůči těm subjektům mezinárodního práva veřejného, kterým byla přiznána mezinárodně-právní subjektivita.

Ústav nicméně uvádí, že při zkoumání právní subjektivity EU nelze právní subjektivitu Společenství ztotožňovat s právní subjektivitou samotné EU. Je tomu tak z důvodu, že EU je útvarem od Společenství odlišným a dále z důvodu, že v SES výslovné zakotvení právní subjektivity EU absentuje.

V rámci všestranného a objektivního zhodnocení právní úpravy postavení EU pro účely této Studie Ústav doplňuje, že podle některých názorů, názorů minoritních, však explicitní zakotvení právní subjektivity EU není nezbytným předpokladem k jejímu vzniku, ale právní subjektivita může být založena faktickým udělením právní subjektivity členskými státy.⁷ Podle této teorie musí zakládací smlouva obsahovat úpravu práv a povinností, ze kterých vyplývá *mezinárodněprávní odpovědnost*.

⁵ „Podle této koncepce je stát skutečně suverénním pouze tehdy, pokud on sám a jednostranně může stanovit, zda a jak dlouho bude používat určitého pravidla mezinárodního práva ve vztahu k jiným mezinárodním subjektům“. *Seidl-Hohenveldern, I., Mezinárodní právo veřejné*, 1. vyd. reedice, Praha, Praha, ASPI Publishing, 2001, s. 2.

⁶ Tamtéž, s. 3.

⁷ Některé doktrinární zdroje též konstatují, že „státy, jsouce původními subjekty mezinárodního práva, využívají smluvní volnosti k tomu, aby povznesly mezi subjekty tohoto práva některé zvláštní politické jednotky či útvary tím, že je učiní v určitém smluvním textu přímými adresáty těch či oněch práv a povinností a případně je vybaví i způsobilostí k některým mezinárodněprávním úkonům. V jiných případech také mohou subjektivitu jednotek či útvarů jednostranně uznat. Uvedené zvláštní jednotky mají vesměs omezenou subjektivitu, neboť plná zůstává vyhrazena státům“. Mezi tyto jsou pak z větší či menší mírou jurisprudenčního konsensu řazena národně osvobozenká hnutí, povstalci, Svatá stolice, Svrchovaný řád maltézských rytířů, města s mezinárodním statutem či Mezinárodní výbor Červeného kříže. (*Malenovský, J., Mezinárodní právo veřejné, obecná část*, Brno, Masarykova univerzita, 1997, s. 94).

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

Z uvedeného dovozuje recentní právní doktrína závěr, že „protože takováto ustanovení ve Smlouvě nejsou, nelze podle v současné době přetrvávajícího názoru dovozovat ani pomocí této doktríny právní subjektivitu EU. To neprokazuje ani ustanovení o členství v EU a přístup k EU, neboť jak dovozujeme na jiném místě, ve skutečnosti, jak soudí většinový názor, nejde ani o členství, ani o přístup k Unii“⁸.

Dílčí závěr:

Na základě shora uvedených skutečností lze konstatovat, že navzdory určitým znakům právní subjektivity EU v rozhodném okamžiku zpracování této Studie není právním subjektem, neboť jí právní subjektivita v plné šíři chybí. Není proto mezinárodní organizací. Z toho též plyne, že EU nemá členské státy, které mohou být pouze smluvními stranami Smlouvy o Evropské unii⁹.

Není však pochyb o tom, že EU je institucí ve smyslu čl.10a odst. 1 in fine Ústavy ČR, a že v referendu vyjádřený souhlas s ratifikací Smlouvy o přistoupení ČR k EU je souhlasem uděleným podle čl. 10a odst. 2 Ústavy ČR; EU je z hlediska mezinárodního práva právním nasciturem, institucí založenou na základech specifických mezinárodních organizací Evropských společenství, s vlastním systémem právních norem, vlastními orgány a relativně ucelenou vnitřní strukturou, přičemž se lze oprávněně domnívat, že EU směřuje k dosažení vlastní právní subjektivity.

IV. Problematika členství ve Společenství a v EU

Členství obecně znamená vzájemný vztah dvou právních subjektů, např. státu a mezinárodní organizace, v daném případě tedy (členského) státu a Společenství. Obecně se soudí, že členství členského státu ke Společenství se odlišuje od jiných obdobných právních poměrů jak ve vnitrostátním právu, tak v mezinárodním právu veřejném, zejména členství v mezinárodních organizacích klasického typu¹⁰. Kteriální dělítko lze přitom spatřovat zejména v nadstátní (supranacionální) povaze Společenství, a některých dalších symptomech EU imanentních, resp. přistoupení ke Společenství, stejně jako ve vystoupení ze Společenství, resp. EU a otázkách zrušení členství ke Společenství, resp. EU.

Navzdory do značné míry specifickému obsahu pojmu členství ve vztahu ke Společenství, jak plyne ze skutečností uvedených shora, splňuje beze zbytku požadavky obecně kladené na členství

⁸ Tichý, L. aj. Evropské právo, 1. vyd. Praha, C.H.Beck 1999.

⁹ Tichý, L. aj. Evropské právo, 1. vyd. Praha, C.H.Beck 1999, tamtéž.

¹⁰ Cottier B. (vyd.), Staatsrechtliche Auswirkungen der Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften, Curych 1991.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

v mezinárodních organizacích a institucích, jak jej anticipuje rovněž čl. 10a odst. 1 Ústavy ČR. Jinak je tomu stran členství ve vztahu k EU, která, jak bylo uvedeno shora, mezinárodní organizací ve smyslu čl. 10a odst. 1 Ústavy ČR není¹¹.

Ohledně realizace procesu přistoupení k EU je právní úprava následující. V souladu s ustanovením čl. 49/1 SEU je *každý evropský stát oprávněn požádat o členství v EU*. Tento předpis nahrazuje mimo jiné dosavadní ustanovení o přístupu k zakládacím smlouvám tří Společenství (srov. zrušené čl. 237 SEHS, 205 SESAE 98 SESUO).

Z čl. 49/2 SEU vyplývá, že uskutečnění přistoupení, tj. podmínky přijetí a úpravy zakládacích smluv, na kterých je EU založena, včetně smluv Společenství, je *předmětem dohody mezi členskými státy a státem – žadatelem – o členství*. O přijetí tedy nerozhoduje EU, ale samy přistupující „členské státy“ a „stávající členské státy“. To je další důkaz *neexistence právní subjektivity EU*¹². Tak tomu bylo i v případě referenda o přistoupení ČR k EU konaného ve dnech 13.-14.6. 2003, v němž se po právní stránce nejednalo o souhlas s ratifikací Smlouvy o přistoupení ČR k EU, ale smlouvy, která má být po ukončení ratifikačních procesů v jednotlivých zemích uzavřena mezi jednotlivými „členskými“ státy navzájem.

Dílčí závěr:

Z výše uvedeného vyplývá a uvedený závěr potvrzuje rovněž doktrinární literatura české i zahraniční provenience, že přístup k EU podle čl. 49/1 SEU není vznikem členství v EU¹³, neboť EU není mezinárodní organizací, tím méně mezinárodní organizací s vlastní právní subjektivitou.

Přistupující stát se může pouze jako subjekt mezinárodního práva veřejného zavázat být činný v rámci druhého a třetího pilíře EU. Čl. 49 SEU tedy znamená, že státy se především mohou stát členy mezinárodních

¹¹ *Everling U.*, Sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften noch Herren der Verträge? FS Mosler, Heidelberg 1985.

¹² viz kap. 3 a 44 in *Tichý, L. aj.* Evropské právo, 1. vyd. Praha, C.H.Beck 1999. Přístup k Unii je možný pouze přístupem k jejímu základu, tj. k Evropským společenstvím (srov. čl. 1/3 SEU), jejichž zakládací smlouvy musí být odpovídajícím způsobem změněny (srov. nejen čl. 49/2 SEU, ale především čl. 227 a 148/2 SES, čl. 299, 205/2 SES). Praxe jenom tuto tezi dokládá, jak je zřejmo například ze tří posledních smluv o přístupu uzavřených s Rakouskem, Švédskem a Finskem (ÚL C 1994, 241, 9).

¹³ *Ehlermann C. D.*, Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft – Rechtsprobleme der Erweiterung Der Mitgliedschaft und der Verkleinerung – EuR 1984 Viz též zejména kap. 4 a 44 in *Tichý, L. aj.* Evropské právo, 1. vyd. Praha, C.H.Beck 1999, kde se mj. stanoví, že se ve skutečnosti jedná o to, že přistoupení stát se stává smluvní stranou Smlouvy o EU. Nový stát se nestává ani členem společné zahraniční a bezpečnostní politiky a spolupráce ve vnitřních věcech justice, neboť v tomto případě jde o mezivládní vztahy mezi členskými státy, v jejichž rámci nelze mluvit o členství.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

organizací, kterými jsou Společenství, a v důsledku toho se stávají smluvními stranami SEU, nejsou však členy EU. Členství v čl. 6/3 SEU a 6/4 SEU má (zatím) pouze „verbální“ (rozuměj: politický) charakter.

Členství ve Společenství je *conditio sine qua non* potencionálního „členství“ v EU, které je však v rozhodném okamžiku zpracování této Studie pouze politickou vizí *de lege ferenda*, nikoli reálnou skutečností.

V. Postavení orgánů EU, jejich vymezení

a) Rada Evropské unie

Rada Evropské unie (v této Studii převážně ve zkratce „Rada“)¹⁴ je kolektivní *nepermanentní legislativní orgán* EU, který zastupuje zájmy členských států EU v rámci evropské integrace. Rada zapojuje do komunitárního systému členské státy a jejich vlády. Primární úloha Rady je *legislativní*. Podle Smlouvy ESUO je však legislativním orgánem Komise, k jejímž aktům je třeba souhlasu Rady jen v některých případech (čl. 14 a 28 SESUO). Tím se Rada liší od Komise, jejímž posláním je hájit výlučně zájmy evropské integrace a dbát na dodržování zakládacích smluv, i Evropského parlamentu, který zastupuje zájmy lidu členských států EU.

Právní úprava postavení a pravomocí Rady je obsažena zejména v čl. 145 an. SES, ve Smlouvě o vytvoření společné Rady a společné Komise evropských Společenství z 9.4.1965, sjednocující doposud tři Rady tří samostatných společenství do jediné Rady a v Jednacím řádu („JŘ“ - rozh. Rady 93/662/ES, ÚL L 304/1993) aj. Rada je kolegiální orgán zástupců vlád členských států, z nichž každý do ní deleguje jednoho člena své vlády, který je oprávněn vládu zavazovat (čl. 203/1 SES). Rada má tedy v současnosti 15 členů.

Rada má *legislativní pravomoc ve všech oblastech, pokud nejsou výjimečně svěřeny Komisi*. Přijímá na návrh Komise akty *komunitárního práva* (nařízení, směrnice, rozhodnutí, atd.). To neplatí o Radě v rámci Smlouvy ESUO. Tuto pravomoc vykonává zásadně sama nebo společně s EP podle nového spolurozhodovacího postupu podle čl. 251 nebo podle kooperačního postupu podle čl. 252. V rámci EU řídí Rada politické akce v oblastech, které spadají pod společnou dohodu členských států

¹⁴ Smlouva ES (čl. 4, 145 aj.) hovoří o Radě a neobsahuje ustanovení zmocňující kterýkoliv orgán EU změnit svůj název; navzdory této skutečnosti přijala Rada rozhodnutí č. 93/591 (ÚL L 281/1993), jímž rozhodla o změně svého názvu na „Rada Evropské unie“. Rada se tak rozhodla 8.11.1993 v souvislosti s nabytím účinnosti SEU; změnu názvu je třeba chápat jako změnu zakládací smlouvy podle čl. 48 SEU.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

(zahraniční politika, společná obrana, spolupráce ve věcech vnitřních a justičních)¹⁵.

Rada přijímá právní akty zásadně na návrh Komise. Z toho vyplývá, že Rada zásadně nemůže rozhodnout, dokud jí Komise nepředloží návrh¹⁶. Rada má právo rozhodnout bez návrhu Komise jen výjimečně (čl. 80/2 SES a čl. 49 SEU). Rada má povinnost udělit Komisi výkonné (exekutivní) pravomoci a je oprávněna vymezit jejich podmínky, resp. je oprávněna vyhradit v jednotlivých případech prováděcí pravomoc sama sobě (čl. 202 SES). Standardní postup tedy probíhá tak, že Rada přijme základní pravidlo a Komise k němu vydá prováděcí předpis¹⁷, včetně ustanovení sankčních - penále, pokut atd.¹⁸

b) Evropská komise

Evropská komise (v této Studii převážně ve zkratce „Komise“)¹⁹ je *permanentní, kolektivní, výkonný orgán s obecnou legislativní pravomocí*. Komise je „nezávislou strážkyní zájmů evropské integrace“. Komise je jako exekutivní (výkonný) orgán předobrazem budoucí evropské vlády²⁰. Tím se Komise odlišuje od Rady - strážkyně zájmů členských států, i EP - ochránce zájmů občanů EU. Pravomoci Komise vyplývají z její základní úlohy evropské quasivlády, orgánu prosazujícího práva ES v praxi. Vymezení pravomoci Komise není souhrnně upraveno, východiskem je čl. 211 SES a 124 SESAE. Pravomoc Komise lze rozdělit na pravomoc: *kontrolní* (dohled nad dodržováním zakládacích smluv), *legislativní* a *pravomoc ve vnějších vztazích*.

Komise je tedy „strážkyní smluv“, garantem společných zájmů členských států EU, vyjádřených v zakládacích smlouvách. Základním úkolem Komise je *kontrolovat dodržování zakládacích smluv a právních aktů ostatními orgány, členskými státy, občany a dalšími subjekty* (čl. 211 SES). Za tímto účelem má Komise *kontrolní pravomoc*²¹, tj. právo na

¹⁵ Rada mimo jiné přijímá nařízení o postavení úředníků a zaměstnanců Společenství, přijímá rozpočtová nařízení upravující zejména sestavování a provádění rozpočtu, přijímá návrhy rozpočtu, rozhoduje o přijetí nových členských států (čl. 49 SEU), účastní se komunitárních procedur revize smlouvy (čl. 48 SEU).

¹⁶ Návrhy Komise jsou zpravidla zveřejňovány v sérii C Úředního listu Evropských společenství. Tím je zajištěna možnost ostatních subjektů na návrhy Komise reagovat.

¹⁷ srov. např. 25/70 *Köster*.

¹⁸ srov. 240/90 *SRN v. Komise*.

¹⁹ V souvislosti se vstupem v účinnost SEU a změnou názvu Rady na Radu EU i Komise přijala jednostranné rozhodnutí o změně svého názvu na „Evropská komise“. Stejně jako u Rady či EP je právní základ oprávnění měnit vlastní název, tj. měnit zakládací smlouvy nanejvýš pochybný: Žádné ustanovení primárního práva k tomu Komisi neopravňuje, srov. *in Tichý, L. aj. Evropské právo*, 1. vyd. Praha, C.H.Beck 1999.

²⁰ Řečeno terminologií W. Hallsteina je Komise „nezávislý motor, strážce a čestný makléř ES“.

²¹ Komise upozorňuje členské státy a orgány EU na hrozby porušení práva ES či zájmů EU, má aktivní legitimaci před Soudním dvorem, v jejímž rámci Komise nejčastěji využívá

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

informace od členských států a podniků, jež se zakládá na povinnosti členských států spolupracovat obecně podle čl. 10 SES a ve zvláštních případech podle čl. 88, 98/4, 97, 111 SES atd., povinnosti podniků i jednotlivců podávat informace (na základě nařízení podle čl. 83/d SES, 86 SESUO) při respektování jejich práva na obhajobu²², a práva tyto informace v mezích stanovených Smlouvami a Radou ověřovat (např. i na místě).

Komise má dva druhy legislativních pravomocí: *iniciativní pravomoc* a *samostatnou delegovanou normotvornou pravomoc*²³. *Iniciativní pravomoc* Komise spočívá jednak v monopolu předkládat návrhy komunitárních právních aktů Radě, jednak v právu předkládat připomínky a stanoviska.

Komise má *výkonnou pravomoc* jednak přímo na základě Smluv, jednak vykonává pravomoci, které jí Rada udělí k provedení právních aktů přijatých Radou (čl. 211 SES). *Prováděcí pravomoci* zasáhly prostřednictvím SEU rovněž do oblasti kultury, zdravotnictví, průmyslu, transevropských sítí, ochrany spotřebitele a vzdělání. Soubor těchto omezení Komise při výkonu delegovaných pravomocí Radou se nazývá *Komitologie*. Výkonné pravomoci realizuje Komise dvojím způsobem:

a) *vydáváním individuálních právních aktů* (rozhodnutí, zejména v soutěžních a obchodních věcech),

b) *na základě tzv. druhotné normativní pravomoci*, kdy Komise vydává sekundární nařízení či směrnice k provedení primárních aktů Rady. Ročně vydává Komise okolo 3000 těchto prováděcích aktů, z nichž většina se týká zemědělství. Druhotná normativní pravomoc byla upravena rozhodnutím Rady ÚL L 197/1987, provádějícím *Jednotný evropský akt* (dále jen „JEA“). Cílem rozhodnutí je kodifikovat účast zvláštních výborů při výkonu této pravomoci Komise.

c) Evropský parlament

Evropský parlament (v této Studii převážně ve zkratce „EP“) *není legislativním orgánem EU*, ani Společenství, jak by se dalo soudit z jeho názvu. Je tomu tak z důvodu, že legislativní pravomoci EP v legislativní činnosti jsou uvnitř Společenství, resp. EU omezeny a valnou část legislativní pravomoci vykonává Komise a Rada, tedy orgány moci exekutivní, nevolené občany členských států.

žalobu pro nesplnění povinnosti členským státem (čl. 226 an. SES) nebo pro nečinnost orgánů ES

²² viz 27/88 *Orkem a Solvay*.

²³ Zvláštním případem iniciativní pravomoci je negociační pravomoc ve vnějších vztazích – Komise je orgán, který v mezích pověření Radou sjednává obsah vnějších smluv EU (viz kap. 44 – 50). Neomezená pravomoc podávat doporučení a stanoviska ke všem otázkám EU (čl. 155, 3. odrážka SES) doplňuje předchozí iniciativní pravomoc Komise.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

EP se v rozhodném okamžiku zpracování této Studie skládá z 626 poslanců. Rozdělení počtu mandátů na jednotlivé „členské státy“ respektuje počet jejich obyvatel s tím, že se odhlíží od rozdílů mezi počtem obyvatel velkých států (Velká Británie, Francie a Itálie) a posiluje se postavení menších členských států v čele s Lucemburskem. V souladu s ustanovením čl. 189 SES platí, že počet poslanců EP nesmí přesáhnout 700; vzhledem k probíhajícímu procesu přistoupení nových států k EU bude však tento článek následným právním vývojem a přizpůsobováním evropské legislativy unifikačním trendům překonán. Počet poslanců EP by měl za předpokladu zdárného dokončení procesu přistoupení nových zemí k EU činit 732 a ČR by měla mít v EP 24 zástupců.

Počet poslanců je mezi členské státy prozatím, tj. v rozhodném okamžiku zpracování této Studie, rozdělen takto: Německo 99, Francie, Itálie a Velká Británie po 87, Španělsko 64, Nizozemsko 31, Belgie, Portugalsko a Řecko po 25, Švédsko 22, Rakousko 21, Dánsko a Finsko po 16, Irsko 15 a Lucembursko 6²⁴. Poslanci jsou voleni ve všeobecných a přímých volbách občany EU v každém členském státě podle jeho vlastních volebních pravidel, ale ve stejných dnech pro celou EU. Smlouva však v souladu s ustanovením čl. 190/3 SES předpokládá jednotná pravidla pro všechny členské státy, tento požadavek je však relativizován zásadou *subsidiarity*.

Z hlediska legislativního (tedy hlediska oprávnění přijímat akty normotvorby nebo přijetí takových aktů alespoň iniciovat) lze konstatovat, že EP nemá samostatnou iniciativní pravomoc (její monopol má Komise). EP je v souladu s ustanovením čl. 192/2 SES pouze oprávněn požádat Komisi, aby Radě přednesla návrh komunitárního aktu. Přijetím SEU se však přeci jen rozšířila úloha EP v legislativním procesu (čl. 250-252 SES), který rozeznává tyto postupy:

a) *konzultační postup*, který obsahuje jednak konzultace *povinné (obligatorní)*, jednak *konzultace fakultativní*.

Povinnost konzultace znamená nejen povinnost požádat o konzultaci EP, ale také povinnost vyčkat zaujetí stanoviska EP²⁵, jež zajišťuje účinnost tohoto postupu, stejně jako znovu konzultovat EP, byl-li návrh po předcházející konzultaci významně pozměněn, pokud se tak ovšem nestalo na základě samotného postoje EP²⁶. Tento postup se použije

²⁴ srov. in Rozhodnutí ÚL L 33/1993; zajímavá informace je prezentována in Tichý, L. a.j. Evropské právo, 1. vyd. Praha, C.H.Beck 1999, str. 94, kde autoři uvádějí, že při přepočtu počtu obyvatel na jednoho poslance zjišťujeme, že jeden německý poslanec reprezentuje 820 000 Němců, britský poslanec 820 000 Britů, řecký poslance 418 000 Řeků a např. lucemburský poslanec 66 000 Lucemburčanů. Počet poslanců rostl s počtem přistoupivších států ke Společenství: 1951-142, 1973-198 (Dánsko, Irsko, Velká Británie), 1981-434 (Řecko), 1986-518 (Španělsko, Portugalsko), 1993-567 (sjednocení Německa).

²⁵ Srov. 138/79 *Roquette*, 139/79 *Maizena*.

²⁶ Srov. 388/92 *EP v. Rada*, 280/93 *SRN v. Rada*.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

v procesu uzavírání všech externích smluv (čl. 228 SES) s výjimkou dohod asociačních a smluv jim čl. 300 naroveň postavených (nutné souhlasné stanovisko EP) a obchodních dohod podle čl. 113 SES (v takovém případě se nevyžaduje žádné stanovisko EP).

b) *kooperační postup* (čl. 252 SES) byl založen prostřednictvím Jednotného evropského aktu (dále jen „JEA“) a je přiřčen ke konzultačnímu postupu, který podle některých názorů zahrnuje EP do rozhodovacího procesu; k tomu Ústav doplňuje, že ani v tomto případě však JEA nedává EP ani formální právo spolurozhodovat v legislativním procesu.

EP navzdory svému názvu, který lze však vzhledem k jeho postavení a pravomocem uvnitř Společenství, resp. EU označit za matoucí, *není legislativním orgánem EU, ani Společenství a není „parlamentem“* v obvyklém jazykovém úzu, kterým se v zemích založených na zásadách pluralitní demokracie, mezi které Česká republika patří, rozumí zastupitelský sbor reprezentantů volených v řádných parlamentních volbách, který je výhradním normotvůrcem právních předpisů síly zákona a právních předpisů nadzákonné síly (ústavního zákonodárství), do jehož pravomoci nelze akty moci výkoné jakkoliv zasahovat, popř. lze jen se souhlasem parlamentu jako mocenského suveréna projeveným v příslušné formě.

VI. Způsob hlasování orgánů EU

a) způsob hlasování Rady

Rada jedná zásadně ústně; v případě nutnosti je však možné hlasovat i písemně, pokud s tím členové Rady, případně Komise souhlasí. Komise se účastní jednání Rady, a to povinně v případech, kdy jedná Rada o jejím návrhu. Rada je usnášenischopná, jsou-li z poloviny přítomni jako zástupci státu ministři, přičemž v takovém případě postačí, budou-li ostatní vlády zastoupeny vysokými úředníky.

Způsob hlasování je jedním z důkazů odlišnosti EU od ostatních mezinárodních organizací a odklonem od práva mezinárodního, podle něhož rovnost suverénních států při hlasování umožňuje pouze jednomyslnost s případným právem veta. Komunitární smlouvy přiznávají Radě čtyři možné způsoby hlasování:

1. *prostou většinou* (čl. 205 SES) v určitém omezeném počtu případů (mj. čl. 207, 208, 284, 309 SES);

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

2. *jednomyslně*²⁷ v nejdůležitějších otázkách, přičemž jednomyslnosti nebrání, zdrží-li se přítomní nebo zastoupení členové Rady hlasování;

3. *dvoutřetinovou většinou* podle čl. 104 SES,

4. *kvalifikovanou většinou* 62 hlasů z 87 v ostatních případech tak, aby bylo vždy třeba souhlasu nejméně 8 z 15 států, nejedná-li Rada na návrh Komise, vyžaduje se, aby nejméně 62 hlasů 10 států bylo pro příslušný návrh.

V případech sub 3) a 4) je aplikováno tzv. *vážené hlasování*, v němž na základě demografických, politických a ekonomických kritérií je každému členskému státu přidělen určitý počet hlasů, a to tak, aby v případě sub 3) ani dva velké členské státy a jeden malý neměly blokační menšinu (26 hlasů), a aby pět velkých států nemohlo zbylých 10 států přehlasovat. Při váženém hlasování mají hlasy členů Rady tuto váhu: D, F, GB a I - 10, E - 8, B, GR, NL, P - 5, S, A - 4, DK, Irl, Fin - 3, L - 2. Z těchto 87 hlasů je třeba pro přijetí rozhodnutí nejméně 62 hlasů.

b) způsob hlasování Komise

Zásadami fungování Komise²⁸ je již shora zmíněná *nezávislost*, *permanentnost* a *kolegialita*. Fungování Komise je upraveno jednacím řádem (čl. 218 SES). Komise je *permanentní orgán* zasedající minimálně jednou týdně. Komise je orgánem *kolegiálním*, tj. všechna přijatá rozhodnutí a akty jsou *přičitatelné jen Komisi jako celku* a nikoliv jejím jednotlivým členům.

Rozhodnutí Komise se přijímají prostou většinou (čl. 219/1 SES, 136 SESAE, 13 SESUO) tedy za přítomnosti nejméně 11 komisařů. Z hlediska mezinárodního práva veřejného neodpovídá procedura přijímání rozhodnutí uvnitř Komise zásadě *jednomyslnosti*, která je pojistkou vůči proceduralitě, kdy vůle politicky silnějšího subjektu zavazuje subjekty politicky slabší.

²⁷ Jednomyslnosti je třeba (i) v otázkách „ústavního typu“ (čl. 18, 19, 22, 190, 269, 300, 308 SES aj.), ve věcech harmonizace politik členských států (čl. 42, 47/2, 93, 94, 95/2 SES), nebo pro určité společné politiky (čl. 57/2, 100, 104/14, 105/6, 107/5, 111/1, 4, 117/7, 111/4, 5, 151/5, 157/3, 159, 162, 166, 172, 175/1 SES, 7 SESAE); k odmítnutí návrhu Komise Radou (čl. 250 SES) nebo postojem parlamentu (čl. 251 a 252 SES) v legislativním procesu (čl. 44, 46/2, 71/3, 80 SES), (v) k výjimce z aplikovatelnosti smlouvy (čl. 88/2 SES ve vztahu k čl. 87 a 89 SES).

²⁸ Tichý, L. aj. Evropské právo, 1. vyd. Praha, C.H.Beck 1999, Fungování Komise, str. 108, uvedeno pod bodem 189.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

c) způsob hlasování Evropského parlamentu

V souladu s ustanovením čl. 195/1 SES má EP povinnost řádně zasedat minimálně jednou ročně bez svolání²⁹, zásadně počínaje druhým úterým v březnu ve Štrasburku. V souladu s ustanovením čl. 24/3 JEA je EP dále povinen sejít se první úterý měsíce následujícího po uplynutí lhůty jednoho měsíce od voleb. EP je nicméně oprávněn se scházet též k mimořádnému zasedání na žádost většiny poslanců a nebo na žádost Rady nebo Komise (čl. 196/2 SES) do Bruselu. V praxi toto řádné zasedání nikdy nekončí: kromě srpna zasedá EP po dobu jednoho týdne za měsíc na tzv. *schůzích*, a to po dobu celého roku (čl. 9/1 JŘ). EP tedy zasedá v plénu 12 týdnů ročně. Tyto schůze se dále člení na jednotlivá jednání. EP se může rovněž scházet k mimořádným schůzím. Program zasedání připravuje tzv. Rozšířený úřad v konzultaci s Komisí a Radou.

EP je usnášeníschopný za účasti 1/3 všech poslanců, usnesení se přijímají *absolutní většinou hlasů přítomných poslanců*. Zasedání jsou veřejná. Dva týdny v měsíci jsou věnovány jednáním ve výborech EP a jeden týden v politických klubech. K tomu lze doplnit to, co bylo uvedeno výše analogicky v případě Komise, a to, že způsob přijímání rozhodnutí uvnitř EP neodpovídá zásadě *jednomyslnosti*, která je imanentní modernímu pojetí mezinárodního práva.

Dílčí závěr:

Jak plyne z právní úpravy a dalších skutečností uvedených výše a jak shodně dovozuje i doktrinární literatura³⁰, je *jednomyslné hlasování ve všech orgánech EU (ES) postupně nahrazováno hlasováním většinovým*. Většinové hlasování je velkou inovací komunitárních smluv, jež jsou znakem nadstátnosti EU, jevem, který v běžném mezinárodněprávním životě nemá místo, neboť mezinárodní konvence jsou zásadně přijímány dohodou, tj. *jednomyslností*.

VII. Exkurs k otázce delegace pravomoci členskými státy na

Společenství

O pravomocech Společenství (a per analogiam EU) a dělbě pravomoci mezi členské státy a Společenství (a per analogiam EU) rozhodují členské státy, které mají pravomoc měnit zakládací smlouvy. Členské státy jsou z tohoto pohledu nadány tzv. *pravomocí o pravomocech*. Členské státy jako subjekty mezinárodního práva veřejného měly před založením jednotlivých Společenství neomezené pravomoci imanentní každému svrchovanému (suverénnímu) státu. *Zakládacími smlouvami*

²⁹ Tichý, L. aj. Evropské právo, 1. vyd. Praha, C.H.Beck 1999, Zasedání Evropského parlamentu, str. 97, uvedeno pod bodem 165.

³⁰ viz in Tichý, L. aj. Evropské právo, 1. vyd. Praha, C.H.Beck 1999.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

přenesly členské státy určité své svrchované pravomoci na Společenství. V této souvislosti se hovoří o delegaci³¹ pravomoci členskými státy na Společenství³².

V důsledku delegace (přenesení) části svých pravomocí na Společenství jsou členské státy povinny zdržet se jakéhokoliv jednání, které by bylo v rozporu s jednáním Společenství, pokud Společenství jedná v rámci delegované pravomoci. Naproti tomu za situace, v níž Společenství nejedná v rámci a mezích své pravomoci, je členský stát oprávněn jednat jako v daném případě neomezený suverén³³.

Přenesení pravomocí se stalo bezpodmínečně a na časově neomezenou dobu. Členské státy však nepřenesly na Společenství pravomoc v takovém rozsahu, aby se zcela vzdaly své suverenity. Podle převládajícího mínění není Společenství standardním federálním státem, s územními spolkovými jednotkami, jimiž by byly členské státy. Federálním státem (federací v ústavněprávním smyslu) se z hlediska politického a právního vývoje má stát až EU; návrh Ústavy EU je toho důkazem a z hlediska ústavněprávní evropské doktríny je jedním z významných konstitučních prvků na cestě k federalizaci EU.

Dílčí závěr:

Z výše uvedeného vyplývá, že členské státy přenesly (delegovaly) na Společenství určité pravomoci, které před provedením delegace vykonávaly z pozice státních suverénů. Přenos těchto pravomocí, v současném politickém slangu někdy označovaný jako tzv. „sdílená suverenity“, je faktickým i právním sebeomezením (autoregulací) legislativní, exekutivní a judikativní pravomoci členských států ve prospěch Společenství. Stran EU lze vzhledem k jejímu institucionálnímu zakotvení a juristicky embryonální povaze konstatovat per analogiím totéž, co bylo řečeno shora o přenesení pravomocí členských států na Společenství.

ČÁST B) PRÁVNÍ EXPERTIZY

³¹ Pro účely této Studie se pojmy *delegace* a *subdelegace* používají promiskue, i když neznamenaají vždy totéž; pojímáno ze strany státu jako územního a mocenského suveréna jde o delegaci, pojímáno ze strany orgánu státní moci, jde o *subdelegaci*, srov. Dále výklad o delegaci a subdelegaci ve sféře českého soukromého a veřejného práva

³² srov. 24/83 Gewiese.

³³ srov. doktrínu rozdělených pravomocí, angl. „*occupied fields*“, jak o tom rozhodl i Evropský soudní dvůr ve věci 6/76 *Officier van Justitie*.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

I. Soulad mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 10a Ústavy s pojmovým znakem „svrchovaného státu“ v českém ústavním pořádku

a) K pojmu svrchovanost (suverenita) obecně

V souladu s ustanovením čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR stanovícím esenciální znaky českého státu je Česká republika proklamována ústavodárcem jako *svrchovaný stát*. Pod pojmem svrchovanosti (suverenity³⁴) je třeba rozumět takový atribut státu, který se ve sféře mezinárodního práva veřejného projevuje zejména tím, že státní moc (jako instrument a kumulativně jeden z atributů samotného svrchovaného státu) nemá nad sebou žádnou vyšší moc disponující možností zasahovat do svrchovanosti státu nebo jakkoli jinak zasahovat do svrchovaných záležitostí státu či přikazovat nebo zakazovat státu určité jednání uvnitř či navenek. Stát tedy lze považovat za svrchovaný za předpokladu nezávislosti státní moci jím vykonávané na kterékoli jiné moci vnější nebo vnitřní.

Suverenita se zároveň projevuje ve sféře vnitrostátního práva tak, že na daném území není přípustná konkurence jiného územního a mocenského suveréna a celé území státu jako jeden ze znaků jeho svrchovanosti podléhá jeho vlastní jurisdikci. V ústavněprávní doktríně je nerozporovanou skutečností, že jedním ze znaků suverénního státu je *nezávislá a neomezená státní moc*, která je pojmovým znakem jak vrchnostenské autority státu při správě věcí interních, tak i externí autority státu projevující se jeho suverénním postavením v závazkových právních vztazích vznikajících v oblasti mezinárodního práva veřejného. Nelze než uzavřít, že svrchovanost je esenciální náležitostí každého politického útvaru vystupujícího jako subjekt mezinárodního práva veřejného a v Ústavě ČR je pojímána jako jeden ze základních konstitucionálních principů vlastních českému ústavnímu pořádku.

Suverenita státu je historicky podmíněně odvozena od *suverenity lidu*, která je tak základním derivativním prvkem svrchovanosti státu jako takového. Platí, že pouze tam, kde je lid státním suverénem, je možné, aby byl suverénním i stát, který do něho (od lidu) svoji moc (pravomoc, suverenitu) odvozuje.

Za existence právně-teoretického postulátu suverenity lidu, aplikovaného v recentních právních úpravách demokratických právních

³⁴ Z mnoha v právníkové literatuře citovaných definicí suverenity vyjadřuje její základní rámcové znaky definice svrchovanosti jako „nejvyšší moci státu nad jeho územím a nezávislost v mezinárodních vztazích (státní svrchovanost), k tomu srov. uvedenou definici in *Akademický slovník cizích slov*, Academia, Praha 1995.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

států, lidu, který uzavřením společenské smlouvy (ústavy) vytváří (konstituuje) stát, není myslitelné, aby suverénní lid vytvořil nesuverénní stát, neboť v daném případě jeden postulát implikuje z podstaty věci existenci postulátu druhého; jinými slovy řečeno, logicky není možné připustit závěr, že suverénní lid vytvořil nesuverénní stát; při opačném výkladu bychom dospěli k závěru, že v takovém případě by nebyl lid suverénem. Takový závěr je třeba aplikací argumentační pomůcky ad absurdum odmítnout.

Stát tedy odvozuje svoji suverenitu od lidu; suverenita lidu se přitom z hlediska čistě institucionálního zrcadlí v legislativní suverenitě orgánů moci ústavodárné (zákonodárné), tedy orgánů parlamentního typu (zákonodárných tělesech), jejichž ustavení je založeno na zásadě poměrného nebo většinového volebního systému ze zástupců (reprezentantů) lidu, jejichž jménem tuto suverenitu realizují ve sféře pravomocí³⁵ náležejících jednotlivým orgánům určených ústavou k výkonu státní moci v jejich třech složkách (moc zákonodárná, výkonná a soudní). Zbývá jen doplnit poukaz na normativní zakotvení suverenity lidu v českém ústavním pořádku, která je obsažena v čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR, kde se stanoví, že lid je *zdrojem veškeré státní moci*, přičemž tuto moc vykonává prostřednictvím zástupců nebo přímo³⁶.

b) K otázce kvality suverenity

S pojmem suverenity úzce souvisí i problematika *kvality suverenity*, generující otázku, zda může kvalita suverenity oscilovat mezi dvěma mezníky, tj. mezi *stavem suverenity* a *stavem nesuverenity*, jinými slovy, zda může existovat něco jako „omezená suverenita“. Ústav je v této souvislosti názoru, že suverenita je takovou vlastností (charakterovým znakem) státu jako speciálního, abstraktního subjektu, která buď existuje v celé šíři svého jazykového a z něj vycházejícího sémantického významu, anebo nikoli; kompozitum „omezená suverenita“ je proto třeba nahlížet jako „*cotradictio in adjectum*“³⁷.

Podle názoru Ústavu tedy nelze vůbec hovořit o *suverenitě omezené* nebo *suverenitě sdílené*, neboť užívání takového pojmosloví je pouze disimulací (zastřením) skutečnosti, že zde žádná suverenita v pravém

³⁵ Srov. in *Harvánek, J. a kol.: Teorie práva*, Masarykova univerzita Brno 2001, str. 86, kde autor dovozuje, že pravomoc: nejvýznamnější charakteristika státních orgánů, Jedná se o vlastní mocenskou náplň činnosti, charakterizovanou okruhem prostředků svěřených do působnosti příslušného státního orgánu. Pravomoc se v právní sféře projevuje vydáváním aktů normativní a individuální povahy, popř. donucení.

³⁶ Přímý výkon státní moci je sice Ústavou ČR předvídan, nicméně k výkonu státní moci přímo došlo pouze na základě speciálního zákona pouze jednou, a to v případě všelidového hlasování proběhnuvšího na základě ústavního zákona o referendu. K tomu srov. in *Filip, J., Ústavní právo ČR, I. Díl*, Masarykova univerzita Brno 1997, str. 87. kde autor uvádí, že „z hlediska klasifikace ústavních zákonů je ústavní zákon o referendu zřejmě ústavním zákonem jednorázového použití“.

³⁷ V českém překladu „protiřečení v přívlastku“; jedná se o syntaktickou situaci, kdy přívlastek popírá svým významem podstatné jméno, s nímž je spojen syntaktickou vazbou; Milton Friedman nazývá uvedená slovní spojení termínem „weasel-words“.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

jazykovém ani právním smyslu není, resp. disimulací (zastřením) skutečnosti, že subjekt (státní útvar) je sice vybaven určitou mírou volnosti při svém jednání, nicméně tato volnost je limitována mantinely zájmů jiného (nadřazeného) suveréna.

Zásahem do svrchovanosti státu nemusí nutně dojít k samotné ztrátě suverenity v celé její šíři. Takovým zásahem do svrchovanosti státu však může být i přijetí závazku vyplývajícího z mezinárodní smlouvy, zaváže-li se stát v důsledku jejího uzavření k určitému jednání nebo nejednání s tím, že část svých pravomocí přenáší (deleguje) na orgány cizí moci, které v určité, ne nezanedbatelné míře, požívají postavení „nadřazeného suveréna“ a jsou způsobilé pro určitý, mezinárodní smlouvou příkladmo či obecně stanovený okruh případů, svrchovanost původního suveréna vyloučit.

Povaha závazku, který na sebe převezme ČR přistoupením ke Smlouvě o EU³⁸ v případě ratifikace Smlouvy o přistoupení ČR k EU prezidentem republiky je obdobná; v daném případě jde o přijetí (akceptaci) závazku, který ve svém důsledku znamená derogaci konstitucionálního principu svrchovanosti ČR.

V souvislosti s doposud neratifikovanou Smlouvou o přistoupení ČR k EU jsou zejména z hlediska konstitucionálně definované svrchovanosti ČR zásadními zejména otázky spojené s právně-politickými konsekvencemi přistoupení ČR k EU. V této souvislosti je Ústav na základě shora uvedených skutečností názoru, že přistoupením ČR k EU (resp. k ES) by ve vztahu k svrchovanosti ČR došlo k zásadnímu průlomu do kvality svrchovanosti ČR jako základní ústavní hodnoty českého ústavního práva vůbec, neboť přenesení (slovy Ústavy „některých“) pravomocí orgánů ČR na nadnárodního (supranacionálního) suveréna, jak je předpokládá Smlouva o přistoupení ČR k EU, pojmově vylučuje persistenci svrchovanosti státu jako na daném území nad daným obyvatelstvem neomezeného suveréna.

Ke shora uvedenému lze dále doplnit, že přistoupením k EU na sebe přistupující stát nebere toliko závazek tzv. „sdílené suverenity“³⁹, ale dochází k faktickému přenosu některých základních pravomocí, jimiž svrchovaný stát disponuje, na orgány uvedené v čl. 5 SEU, a to neomezeně jak z hlediska věcného, tak z hlediska personálního i časového.

Dílčí závěr:

Ratifikací Smlouvy o přistoupení ČR k EU by se Česká republika stala stranou smlouvy, která je v rozporu s ústavněprávně zakotvenou zásadou

³⁸ V dikci politické reprezentace a rovněž legislativy přijaté za účelem realizace referenda nesprávně označovaného jako „přistoupení ČR k EU“; v rámci přesné explikace právního pojmosloví je třeba uvést, že ČR přistupuje smlouvou s členskými státy ke Smlouvě o EU, jejímiž stranami jsou jednotlivé členské státy ES.

³⁹ Pojem „sdílená suverenity“ je používán odpůrci tvrzení, že přistoupením k EU (resp. ES) ztratí ČR suverenity.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

svrchovanosti ČR, neboť „základním“ závazkem z množiny ve Smlouvě o přistoupení ČR k EU enumerovaných závazků (povinností), které by na sebe ČR uzavřením této smlouvy převzala, je delegace pravomocí autoritativních orgánů státní moci na supranacionální orgány EU, resp. ES.

K tomu lze doplnit, že z hlediska pozitivně-právního jde o *uplatnění institutu subdelegace*, který nemá v právu veřejném (ať již vnitrostátním nebo mezinárodním) příslušný ekvivalent a je právně-politickým precedentem s nepředvídatelnými důsledky.

Ratifikací Smlouvy o přistoupení ČR k EU by tak došlo k popření nadústavního principu svrchovanosti ČR, který je podstatnou náležitostí demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy ČR.

Zároveň je zřejmé, že přistoupením k EU by došlo k přijetí závazku, jehož případné vypovězení by již nebylo ve volní dispozici ČR jako dotčeného státu, a že uvedený proces evropské integrace je z hlediska čistě právního do značné míry ireversibilní⁴⁰. Z uvedeného tak vyplývá, že Smlouva o přistoupení ČR k EU není v souladu s principem suverenity jako jedním ze skladebních prvků konstitučního republikánského zřízení, na kterém je český ústavní pořádek založen.

I.I. K institutu subdelegace obecně

Především je třeba říci, že právní úpravu *subdelegace*, tj. delegaci delegace, je možno rozdělit na *subdelegaci soukromoprávní*, tj. v oblasti práva soukromého, a *subdelegaci veřejnoprávní*, tj. v oblasti práva veřejného. V právní úpravě, resp. právním pojetí subdelegace v oblasti soukromého a veřejného práva je zásadní diference spočívající v právní povaze aktu (řeceno terminologií veřejnoprávní) či úkonu (řeceno terminologií soukromoprávní), který subdelegaci aprobuje, a kterým je samotná, *prvotní delegace*. Nezbytnou podmínkou subdelegace je tedy *existence delegace*, tedy primárního zmocnění, od kterého jedině je možné následně další zmocnění (subdelegaci) odvodit (derivovat).

a) Delegace a subdelegace v soukromém právu

V oblasti soukromého práva upravuje institut delegace obecně občanský zákoník jako základní kodex civilního práva hmotného. Delegace (zmocnění k zastoupení) je v občanském zákoníku upravena tak, že za zástupce je obecně považován *ten, kdo je oprávněn jednat za jiného jeho*

⁴⁰ Z dosavadního vývoje je zřejmé, že členské státy ES a účastenské státy SEU zamýšlejí vytvořit z dosavadní politické entity (EU) útvar s vlastní právní subjektivitou, který bude mít veškeré atributy svrchovaného státu, jak o tom ostatně vypovídají i současné aktivity směřující k vytvoření Ústavy Evropské unie.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

jménem. Z jeho jednání vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému. V případě fyzických osob uděluje zmocnění k zastupování (plnou moc) fyzická osoba sama (zmocnitel), v případě právnické osoby její statutární orgán, resp. některý z jeho členů jeho jménem. Zastoupení (oprávnění jednat za jiného) může vzniknout na základě zákona nebo rozhodnutí státního orgánu (tzn. zákonné zastoupení) nebo na základě dohody o plné moci (tzn. smluvní zastoupení)⁴¹.

K tomu, co bylo uvedeno, zbývá doplnit, že institutu smluvního zastoupení je vlastní jeho *časová omezenost*, když z povahy věci není přípustné časově neomezené udělení plné moci; přijetí opačného závěru by v podstatě vedlo k ohrožení samého institutu právní subjektivity fyzické či právnické osoby, jejíž vůli by po celý její „právní život“ projevovat někdo jiný, což by byl stav analogický zbavení způsobilosti k právním úkonům, který by odporoval právu navzdory tomu (lépe řečeno: „právě proto“), že byl učiněn dobrovolně.

Zákonné zastoupení, na rozdíl od zastoupení smluvního, jež bylo stručně vyloženo shora, vzniká přímo ze zákona, tedy *ex lege*. Zákonný zástupce se zřizuje podle občanského zákoníku tam vyjmenovaným osobám. Další specifické případy zákonného zastoupení upravují např. ustanovení § 20 odst. 2 ObčZ (zastoupení právnických osob) a dále i některé zvláštní právní předpisy⁴². Obdobně jako shora lze uvést, že institutu zákonného zastoupení je vlastní jeho *časová omezenost*, a to s potenciální výjimkou případu osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům, která by byla v důsledku svého zdravotního stavu zbavena způsobilosti k právním úkonům po celý svůj reálný, fyzický život⁴³.

Stran subdelegace, neboli delegace již udělené delegace, je nezbytné konstatovat následující. Esenciální podmínkou subdelegace je právě *existence delegace*, tedy primárního zmocnění, od kterého jedině je možné následně další zmocnění (subdelegaci) odvodit. Subdelegace je v soukromém právu obecně vymezena tak, že zmocněnec je oprávněn udělit plnou moc jiné osobě, aby za něho jednala za zmocnitele

- a) je-li k tomu *výslovně oprávněn* plnou mocí nebo zákonem,
- b) je-li zmocněnec *právnickou osobou*.

Platí, že z právních úkonů dalšího zmocněnce je zavázán a oprávněn přímo zmocnitel (srov. § 33a ObčZ).

⁴¹ Podle svého rozsahu může být plná moc buď *generální (všeobecná)* opravňující zástupce ke všem úkonům jménem zastoupeného (s výjimkou těch, které může činit jen statutární orgán, k nimž je ze zákona třeba zvláštní plné moci), nebo *speciální (zvláštní)* opravňující jen k určitým druhům právních úkonů, nebo jen k jednotlivým úkonům.

⁴² Kdo je zástupcem nezletilého dítěte, upravuje ustanovení § 27 odst. 1 zák. o rodině. Pro obchodní společnosti a družstvo je významná úprava zákonného zastoupení podnikatele obsažena v § 15 ObchZ, která zmocňuje každého, kdo byl při provozování podniku pověřen určitou činností, činit jménem podnikatele všechny úkony, k nimž při této činnosti obvykle dochází, apod.

⁴³ Ani u takové osoby však nelze takový stav (rozuměj: stav zbavení způsobilosti k právním úkonům) pro futuro s určitostí predikovat a proto je i v tomto případě teze o *časové omezenosti legální delegace* správná.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

b) Delegation a subdelegation ve veřejném právu

V oblasti veřejného práva, mezi něž se ústavní právo čítá, generelní úprava zmocnění (delegace) jednat za jiného jeho jménem absentuje a nadto na rozdíl od právní úpravy práva soukromého dochází k určitým modifikacím. Jednou z takových modifikací je forma konstituce zplnomocnění, když zmocnění (delegace) není zpravidla založeno právním úkonem (smlouvou či plnou mocí jako smlouvou *sui generis*)⁴⁴, ale vnitřním interním aktem orgánu veřejné moci, který je buď obecně normativní (a to pouze interně), anebo individuální povahy. V případě, kdy je zplnomocnění založeno aktem interní povahy orgánu veřejné moci (vnitřním předpisem), mluvíme o pověření založeném interním aktem obecně normativní povahy; v případě, kdy je pověření založeno individuální listinou či ústním pokynem zaměstnavatele, hovoříme o pověření majícím povahu veřejnoprávní smlouvy *sui generis*, resp. o pověření založeném interním aktem individuální povahy. Další modifikací je proti soukromoprávní úpravě odlišná právní terminologie, když v oblasti veřejného práva je delegace zpravidla nazývána *pověřením*. Tato terminologie plně odpovídá veřejnoprávnímu charakteru vztahu mezi zastoupeným a zástupcem, který je zpravidla založen pracovní smlouvou, na jejímž základě a v rámci v jejích mezích uděleného pověření „zastupuje zástupce zastoupeného“.

V oblasti veřejného práva se pověření vyskytuje rovněž přímo v textu normativních předpisů obecné povahy, a to zejména v zákonech. Jak již bylo řečeno shora, neexistuje však obecný předpis, který by veřejnoprávní formu zplnomocnění, tedy pověření, obecně upravoval; existují pouze zvláštní právní předpisy, které zakládají pověření přímo ze zákona.

K institutu zplnomocnění, pověření (delegaci) v oblasti veřejné správy zbývá doplnit, že veřejnoprávní povaha subjektů v oblasti veřejného práva, a zvláště pak práva ústavního, které je v tomto kontextu třeba považovat za *ius politicum*, neumožňuje uplatnění institutu subdelegace ve sféře ústavního práva. Politický mandát reprezentantů orgánů státní moci, který obdrží každý z těchto reprezentantů od lidu⁴⁵, je zásadně osobní a nepřenosné povahy a zásadně osobní a nepřenosné povahy je z tohoto důvodu i jeho výkon. Ve sféře práva ústavního není z povahy a logiky věci akceptovatelné, aby např. prezident po svém zvolení do ústavní funkce parlamentem dále delegoval (pověřil výkonem prezidentské funkce nebo jinak „zplnomocnil“) svoji

⁴⁴ Pro účely této Studie je Ústavem vycházeno z jeho právního názoru, podle něhož je plná moc *dvoustranným*, a nikoliv *jednostranným* právním úkonem, a to z důvodu, že jednostranný projev vůle zmocnítele musí být při zastupování vždy doprovázen minimálně ústním či konkludentním souhlasným projevem zmocněncem, aby se dalo hovořit o zastupování. V literatuře se nicméně setkáváme i s názory opačnými, srov. např. *in Knapp, V. a kol., Občanské právo hmotné, Codex 1995, str. 176.*

⁴⁵ Jak bylo konstatováno shora, některé orgány těchto reprezentantů derivují svoji pravomoc přímo od lidu (parlament), jiné zprostředkovaně (od parlamentu /vláda/, od prezidenta /soudci/).

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

ústavní pravomoc na jinou osobu; obdobně je tomu se všemi ústavními funkcemi.

c) Přenesení (subdelegací) některých pravomocí orgánů České republiky

Jak bylo konstatováno v předchozích kapitolách této Studie, ústavodárce do ústavního pořádku inkorporoval novelou Ústavy ČR provedenou ústavním zákonem č. 395/2001 Sb. ustanovení nově vloženého čl. 10a Ústavy ČR zakládající přenesení (subdelegaci) některých pravomocí orgánů České republiky prostřednictvím mezinárodní smlouvy na mezinárodní organizaci nebo instituci; v odstavci druhém téhož článku pak ústavodárce klade na ratifikaci mezinárodní smlouvy požadavek souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon požadavek kvality ústavněprávně vyšší, a to požadavek souhlasu daného v referendu.

V souvislosti s přenesením (subdelegací) některých pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci ve smyslu čl. 10a odst. 1 Ústavy bylo nezbytné se shora alespoň *in margine* zmínit o právní dovolenosti (aprobovanosti) subdelegace jako takové a její úpravě v českém právním řádu. Ústavodárcem v čl. 10a odst. 1 Ústavy zmíněný pojem přenesení je třeba chápat jako subdelegaci pravomocí orgánů České republiky na EU jako mezinárodní instituci ve smyslu čl. 10a Ústavy. Orgány České republiky se v daném případě rozumí státní orgány, tedy orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní. Nejpodstatnější přenesení pravomocí je optikou svrchovaného právního státu založeného na zásadě parlamentní demokracie třeba spatřovat v subdelegaci některých dosud výsostných pravomocí Parlamentu ČR na orgány ES, resp. EU⁴⁶.

O subdelegaci se ve zde traktovaném případě přenesení pravomocí orgánů státní moci ČR na EU jedná z toho důvodu, že v *pravomoci orgánů*, jejichž výlučná vrchnostenská pravomoc se má na EU jako mezinárodní instituci ve smyslu čl. 10a Ústavy přenést, tedy orgánů státní moci, je již *delegace obsažena*, a to delegace (zplnomocnění, mandát), kterou lid jako v právním státě svrchovaný suverén deleguje (přenáší) na orgány státní moci svoji prapůvodní moc (pravomoc), jejíž je v českém ústavním pořádku jako jediný zdrojovou, pramennou základnou. Parlament je jako nejvyšší orgán ve státě postaveném na zásadě parlamentní demokracie třeba chápat jako mandatáře, na kterého mandant (lid) přenesl v rámci lidem⁴⁷ projevené vůle své pravomoci. Stran orgánů moci výkonné lze

⁴⁶ A to nadto u vědomí, že některé z těchto pravomocí budou přeneseny přímo na Radu a Komisi jako exekutivní orgány ES, resp. EU, které vytváření převážnou část legislativních aktů EU.

⁴⁷ Resp. Ústavou jako základním smluvním dokumentem lidu.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

pouze doplnit, že jejich moc a jejich postavení je pak v ústavněprávním smyslu „slabší“, než moc a postavení zákonodárského sboru lidem volených reprezentantů, neboť orgány moci výkonné jsou již jen subdelegantem (submandatářem) lidu jako svrchovaného suveréna; až v terciární sféře delegace je potom mandát orgánů moci soudní, které do funkce jmenuje prezident republiky jako orgán moci výkonné volený do své funkce parlamentem.

Dílčí závěr:

Za použití výkladového principu *a fortiori, in concreto a minori ad maius*, a dále s přihlédnutím k obecné povaze ústavnímu pořádku České republiky imanentních zásad, z nichž některé byly či budou podrobně rozebrány v této studii, lze konstatovat, že subdelegace pravomoci státních orgánů České republiky na orgány mezinárodní instituce bez právní subjektivity, nezachovávající princip dělby moci, který je jednou z podstatných náležitostí českého ústavního pořádku, je nejen v rozporu se zásadou svrchovanosti České republiky, zásadou právního státu a principem demokratické rigidity české Ústavy vyjádřeným v čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy ČR, ale přičítá se i pozitivně-právnímu pojetí delegace a subdelegace, jak ji zná právní řád České republiky.

Není-li totiž ve sféře českého ústavního pořádku přípustná subdelegace pravomoci jednotlivých orgánů státní moci ve sféře ústavního práva a tyto orgány nesmí od lidu derivovanou pravomoc (svůj mandát) přenést na třetí osobu a výkonu jim svěřeného mandátu se tak *de facto* i *de iure* vzdát, je zřejmé, že tím méně lze připustit závěr, že by tak bylo lze učinit přenesením pravomocí orgánů státní moci na externí, vně svrchovaného státu existující politický non-subjektivní útvar.

Je tomu tak nejen z důvodu, že delegaci a subdelegaci lze z pozitivně-právního hlediska realizovat jen ze subjektu na subjekt, ale především z důvodu, že v daném případě nelze subdelegaci oprávnit ani tím, že je založena normou ústavněprávní síly, je-li tato v rozporu se zásadou subdelegace imanentní sféře ústavního práva a dále i v rozporu s nadústavní pojistkou čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy ČR.

II. Soulad mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 10a Ústavy s pojmovým znakem „právního státu“ v českém ústavním pořádku

a) Obecně k pojmu právního státu

Z hlediska politické doktríny charakterizuje Ústava ČR Českou republiku dále jako tzv. *právní stát*. K atributům právního státu patří

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

zejména úcta k lidským právům a základním svobodám; mezi atributy právního státu je však nutné čítat rovněž principy a atributy obsažené v normách ústavních zákonů, které tvoří ústavní řád (ústavní pořádek). Obecně se nicméně soudí, že *právní stát je především ústavním státem*. Ústavu považuje za zdroj veškerého práva. Uvedený princip se promítá do tvorby práva i do jeho aplikace. Zákony a další právní předpisy vycházejí z Ústavy, z ústavních norem a jsou s nimi v souladu.

Negativně vymezeno platí, že stát vydávající zákony, které jsou v rozporu s Ústavou a tyto rozpory vykazují znaky permanence, není státem právním. Stát, který je demokratickým právním státem, uznává povinnost svého sebeomezení. Uznává autonomii člověka a občanské společnosti, je tvůrcem práva, kterým je ovšem sám vázán.

Nezbytným předpokladem (esenciální podmínkou) právního státu je *právní jistota*, která úzce souvisí s požadavkem stability práva a zákonnosti tvorby práva. Znamená to, že každý má mít možnost právo znát a mít jistotu, že vždy bude rozhodováno podle práva.

b) Exkurs k Montesquieho teorii dělby moci

K uvedenému Ústav v rámci přesné explikace právních pojmů doplňuje stručný exkurs o v této Studii a na vícero jejích místech zmiňovaném kompozitu „Montesquieho teorii dělby moci“. Mezi zdrojové, pramenné ústavněprávní zásady právního státu patří postulát odvozený od Montesquieovy teorie dělby moci, podle kterého je třeba (ve spojení s teorií vzájemných brzd) *oddělit moc zákonodárnou od moci výkonné a soudní*. Ústava České republiky, která se v čl. 1 Ústavy ČR proklamuje být právním státem, zavádí uvedenou teorii do českého ústavního pořádku ustanovením čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR, kde se stanoví, že lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.

Podle Montesquieho teorie dělby moci vládní politická svoboda pouze za předpokladu, zamezuje-li se zneužívání moci; vychází se přitom z presumpce přirozeného sklonu každého člověka ke zneužití moci v intenzitě, v níž určitou mocí disponuje. Za účelem zabránění zneužití moci se v právním státě objevuje snaha zákonodárce nastavit ústavněprávní úpravu tak, aby nikdo nemohl moci zneužívat; právní úprava musí být z tohoto důvodu nastavena tak, aby moc zastavila moc a nevládla táž vůle. Ústava musí být taková, že jedna moc omezuje druhou.

Montesquieova teorie dělby moci tedy postuluje rozdělení moci ve státě na moc zákonodárnou (legislativu), která vyjadřuje obecnou vůli státu⁴⁸ a tvoří zákony, moc výkonnou (exekutivu), která jen vykonává tuto

⁴⁸ Bylo by jistě věcí práce nemalého rozsahu hledat odpověď na otázku, zda moc zákonodárná (legislativa) vyjadřuje obecnou vůli státu nebo obecnou vůli lidu, jako obecného termínu používaného pro označení množiny jeho atomárních jednotek. Úvaha na

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

obecnou vůli, tj. vykonává zákony, a moc soudní (judikativu), která trestá zločiny a rozhoduje spory. Teorie dělby moci je založena na dvou navzájem nerozlučně spjatých zásadách, a to na zásadě oddělenosti, samostatnosti a nezávislosti moci a na zásadě rovnováhy moci a vzájemných brzd. K první části teorie dělby moci, zásadě oddělenosti, samostatnosti a nezávislosti moci patří:

a) výkon jednotlivých mocí zvláštními orgány, které nejsou navzájem ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti,

b) neslučitelnost těchto mocí v rukou jedné a téže fyzické osoby nebo skupiny osob,

c) nezávislost moci na sobě navzájem co do podmínek nabytí moci; osoby mají nabývat příslušné pravomoci nezávisle na orgánech druhých mocí,

d) vzájemná neodpovědnost orgánů, které jsou nositeli těchto mocí (jedná se o neodpovědnost ústavně politickou a částečně neodpovědnost trestní).

Dělbou moci tedy není pouhé rozdělení práce, pravomoci a kompetence mezi různé oddělené orgány. Jde tu o tři moci ve státě, které jsou navzájem oddělené a nezávislé jak tím, že každou z těchto tří mocí představuje jiný orgán, tak i tím, že tytéž osoby nesmějí kumulovat funkce v orgánech různých mocí, ale i tím, že tyto tři moci se konstituují nezávisle na sobě, pokud jde o podmínky nabytí pravomoci jejich představitelů, jakož i tím, že orgán jedné moci nemůže přivodit odvolání představitele druhé moci.

Jak vyplývá z politicko-právního uspořádání politického útvaru s názvem EU, tak tento politický útvar, jehož by se měl na zásadách Montesquieovy teorie dělby moci založený český právní stát stát nedílnou součástí, ze Smlouvy o evropských společenstvích (SES), Smlouvy o Evropské unii (SEU) a četných dokumentů vytvořených v uplynulých desetiletích formování specifického právního řádu Společenství a posléze EU, EU zásady Montesquieovy teorie dělby a s ní související pluralitě politických subjektů, jejichž formální a faktické (pojímáno kumulativně) zachování je neodmyslitelným atributem právního státu, neuznává a nectí.

Rozhodovací mechanismy, volby orgánů EU a dělba moci mezi nimi navzájem, jsou postaveny na principech do značné míry odlišných. Z hlediska prvního kritéria nutno říci, že rozhodovací mechanismy v EU jsou vychýleny ve prospěch silné a zásadní rozhodovací pravomoci tzv. orgánů moci výkonné, mezi nimiž zaujímají dominantní postavení Rada a Komise. Tyto exekutivní orgány se podílejí na úkor EP zásadní měrou na tvorbě a aplikaci práva EU a jsou příčinou fenoménu, který bychom mohli v našem ústavněprávním pojmosloví označiti „*extenzí exekutivy do legislativy*“⁴⁹, ovšem s tím, že ani takové označení by nebylo přesné,

uvedené téma by však značně přesáhla rozsah této Studie a proto se k němu vyjádříme až v některé z pozdějších prací.

⁴⁹ Ta je, jak známo z politického uspořádání ČSR a ČSSR v období tzv. totalitního režimu v letech 1948-1989, imanentním znakem totalitního, autokratického právního uspořádání

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

neboť česká ústavní pořádek extenzi exekutivy do legislativy v takové míře ani teoreticky neumožňuje.

Z hlediska dalšího ze shora jen příkladmo (s ohledem na rozsah této Studie) uvedených kritérií Ústav uvádí, že pluralita politických subjektů není v EU zachovávána; systém voleb do EP⁵⁰ není postaven na principu volné soutěže politických stran mezi sebou navzájem (tj. *principu pluralitní demokracie*), ale na volbě postavené na „*principu národního mandátu*“, když z každého členského státu se volí určitá, aktem exekutivy EU předem stanovená skupina zástupců, aniž by existovala volná a svobodná soutěž v rámci politického a právního prostoru EU mezi politickými stranami složenými z reprezentantů různých národů, resp. jednotlivých členských států. K tomu Ústav doplňuje, že, jak nepřímo plyne již z toho, co bylo uvedeno výše, je těžiště politického systému EU přesunuto k orgánům moci výkonné, a to včetně legislativy. To je jev zřejmě a nepopíratelně existující, jehož zásadní rozpor s principy právního státu netřeba podle názoru Ústavu dále rozvíjet.

Z hlediska posuzování souladu mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 10a Ústavy ČR, a to „Smlouvy o přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyprské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii“ (v textu označované jako „Smlouva o přistoupení ČR k EU“ nebo alternativně jako „Smlouva“, resp. též jako „přístupová smlouva“) s ústavním pořádkem ČR, je v této souvislosti klíčové právní posouzení souladu práva Společenství, resp. práva EU, se základními atributy právního státu, jak byly vyloženy výše.

Podle názoru Ústavu není třeba rozporovat, že z formálního hlediska, a není vyloučeno, že i z hlediska skutkového (politického), splňuje většina členských států EU v jejich recentní podobě atributy právního státu, jak jsou známy z ústavněprávní teorie kontinentální i angloamerické právní kultury je však zřejmé, že to je pro posouzení shora uvedené otázky zcela irelevantní.

Ústav se domnívá, že pro posouzení otázky, zda Smlouva o přistoupení k EU je či není v rozporu s ústavněprávní normou čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR, podle které je ČR označena mj. jako *právní stát*, je důležité posouzení, zda lze za politicko-mocenský útvar splňující atributy právního státu považovat samu EU.

Podíváme-li se na normativní úpravu práva ES, resp. EU, EU se k zásadě právního státu přihlašuje v čl. 6 odst. 1 SEU, kde se stanoví, že „Unie je založena na zásadách svobody, demokracie, právního státu a

země, který je v *přímém rozporu s atributy právního státu*, jež byly a budou dále zmiňovány v této Studii.

⁵⁰ který nadto vzhledem ke svým omezeným kompetencím není klasickým zákonodárným sborem, jak jej známe z ústavněprávní teorie i praxe standardních právních (a tedy ústavních) států.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

respektování lidských práv a základních svobod, zásadách, které jsou společné členským státům". V odstavci druhém téhož ustanovení se pak proklamuje, že „Unie respektuje základní lidská práva, která zajišťuje Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsaná v Římě dne 4. listopadu 1950, a která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům jako všeobecné právní zásady Společenství“.

Ústav je názoru, že není možno jakkoliv rozporovat skutečnost, že EU respektuje základní lidská práva garantovaná Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť podle jeho názoru není pochyb o tom, že EU zachovává principy vtělené do „katalogu lidských práv“, jak je znám od přijetí velkých kodifikací lidských práv, mezi něž Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950 patří. Na úrovni katalogizace, ochrany a dodržování lidských práv není podle názoru Ústavu možné po právní stránce namítat, že se EU k těmto principům jen proklamativně hlásí, ačkoliv její „právně-praktická“ činnost a její konkrétní zakotvení v příslušné evropské normotvorbě těmto zásadám neodpovídá. Tolik k čl. 6 odst. 2 SEU.

Jiná je situace stran ustanovení čl. 6 odst. 1 SEU, a to zejména ve vztahu k přihlášení se k zásadě právního státu, vynecháme-li přihlášení se k zásadě respektu k lidským právům, k níž jsme se vyjádřili v předchozím odstavci, a zásadám svobody a demokracie, u nichž míra jejich vágnosti znemožňuje jakýkoliv soud.

Přihlášení se k zásadě právního státu, která je českému ústavnímu právu imanentní a na níž český ústavní pořádek spočívá, lze ze strany EU (rozumějme: „evropského normotvůrce“) označit za ryze proklamativní povahy, neboť právní řád ES (a tím méně právní řád EU) a ani praktická normotvorná (legislativa) zásadám právního státu neodpovídá. Jak bylo vyloženo v úvodní, pedagogické části této Studie, faktickými legislativními orgány EU jsou Rada a Komise, přičemž tyto orgány se v systému pomyslné dělby moci řadí současně mezi orgány moci výkonné. Z hlediska ústavněprávního je přitom splývání (nebo výrazné překrývání) orgánů moci legislativní a orgánů moci výkonné vlastní teorií jednoty moci, jak ji postulovala sovětská ústavněprávní doktrína 20. let minulého století.

Vzhledem k výše uvedenému je třeba na právně-politické uspořádání EU nahlížet jako na neodpovídající zásadě dělby moci, jak ji postuloval Montesquie a jak je respektována v ústavním pořádku ČR, který z této teorie vychází a je na ní založen. K tomu lze doplnit, že proklamace o právním státu obsažená v čl. 6 odst. 1 SEU je z hlediska ryzího právně-pozitivistického pojetí nadto pouze *proklamací smluvní*, nikoli však relevantním aktem samotné EU, tím méně aktem ústavněprávní síly.

Dílčí závěr

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

Podle názoru Ústavu není zřejmé, zda EU je takovým politicko-mocenským útvarem (institucí), který splňuje znaky právního státu; je naopak zřejmé, že některé znaky právního státu EU ve formálně právní ani materiální (zde: faktické) rovině nesplňuje. Je tomu tak zejména z důvodů, že

a) formálně-právně tato vůdčí politická prohlášení (proklamace, že EU je právním státem) není stanovena v normativním aktu vyšší obecné závaznosti (EU nemá Ústavu, která by takovou skutečnost proklamovala jako norma nejvyšší právní síly; skutečnost, že se Ústava EU v současné době připravuje, je přitom zcela irelevantní, neboť z hlediska práva a jeho interpretace je nezbytné vždy posuzovat stav *de lege lata*, aniž by bylo přihlíženo k politickým vizím *de lege ferenda*, které součástí stávajícího, tedy v rozhodném okamžiku platného právního řádu nejsou a nemohou být tedy ani součástí právní interpretace); jak bylo vyloženo výše, tento závěr není dotčen ani ustanovením čl. 6 odst. 1 SEU, kde se EU k zásadám právního státu formálně hlásí,

b) po faktické stránce, tj. nahlíženo z hlediska reálné tvorby práva, je tomu tak, že v EU vytváří většinu aktů moci zákonodárné orgány moci výkonné (Rada, Komise), což je z hlediska ústavněprávní teorie znakem (atributem) autokratických režimů, rozhodně však ne demokratických právních států, mezi něž se v materiálním i formálním pojetí uvedeného pojmu v době před ratifikací přístupové smlouvy ČR čítá (srov. čl. 1 odst. 1 Ústavy),

c) reálné fungování ústavního soudnictví, politický režim založený na svobodné a volné soutěži politických stran (tzv. pluralitní demokracie (srov. čl. 5 Ústavy ČR), systém svobodných voleb a systém rozhodovacích mechanismů uvnitř EU nevychází z Montesquieovy teorie dělby moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní, která je vůdčím právním principem českého ústavního státu,

c) k tomu cyklicky přistupuje argument, že EU nemá právní subjektivitu, tj. splnění či nesplnění znaků právního státu a Montesquieovu teorii dělby moci lze sotva blíže zkoumat u non-subjektu, kterým EU z hlediska mezinárodního práva je.

Jak vyplývá ze shora uvedených skutečností, právní řád EU, nazývaný „právo Evropské unie“, zásady Montesquieho teorie dělby moci a s ní související pluralitě politických subjektů, jejichž formální a faktické zachování je neodmyslitelným atributem právního státu, neuznává a nectí. Z důvodu, že ústavní pořádek ČR je na zásadách politického uspořádání plynoucích z Montesquieho teorie dělby moci do značné míry založen (tato teorie je normativní součástí ústavního pořádku a prolíná se celou řadou jeho ustanovení), lze konstatovat rozpor přístupové smlouvy s ústavním pořádkem ČR.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

III. K otázce souladu mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 10a Ústavy s ust. čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy ČR

Ústav je dále názoru, že přístupová smlouva *není v souladu s ústavním pořádkem ČR*, a to *in concreto* s čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR v účinném znění. Česká republika by se akceptací právně-politického uspořádání EU a delegací svých výsostných (svrchovaných, suverénních) oprávnění, resp. výsostných (svrchovaných, suverénních) oprávnění orgánů tvořících klasickou triádu státní moci, vzdala do značné a ne nepodstatné míry své povahy právního státu. Takovou změnu by bylo lze podle názoru Ústavu subsumovat pod dosah ustanovení čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR, který je rovněž čítán k tzv. „nadústavním principům“ české Ústavy a českého ústavního práva vůbec a který stanoví, že „změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná“.

Jak v návaznosti na to vyplývá z ust. čl. 9 odst. 3 Ústavy ČR, kde se stanoví, že „výkladem právních norem nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu“, ve vztahu k výše uvedeným skutečnostem je tak zcela odůvodněný závěr, že odstranění nebo ohrožení základů českého demokratického právního státu nelze oprávnit teleologickým, ani jiným výkladem ústavněprávních a tím méně nižších právních norem, a už vůbec ne politickou argumentací poukazující na právní stav domnělý (putativní) nebo dokonce budoucí (hypotetický) založený na domněnce, že EU v následujícím období po přistoupení ČR „demokratickou právní politikou“ posune svůj stávající právní řád více ke shora uvedeným atributům právního státu, jak je právně-teoreticky i právně-prakticky aplikován i zažíván v pojetí České republiky v době před přistoupením k EU.

V předchozích částech textu seznal Ústav Smlouvu o přistoupení k EU rozpornou s ústavně garantovanou svrchovaností⁵¹ České republiky, resp. její ústavní charakterizací jako právního státu. Ústav je nadto názoru, jak naznačeno shora, že tyto dva prvky lze jednoznačně a bez výhrad subsumovat pod pojem *podstatné náležitosti demokratického právního státu*, resp. *základy demokratického státu*; a to jako prvky, které by v případě své absence způsobily nemožnost označit Českou republiku jako stát ústavní.

V následujícím textu bude tedy učiněn pokus o určitou sumarizaci předchozích argumentů a nalezení jejich opory v doktrinární literatuře, případně v aplikační praxi zejména Ústavního soudu ČR či Evropského soudního dvora, které již nebudou znovu zdvojeňovány a tímto je na tyto činěn souhrnný odkaz. Akcentována bude spíše podpora a zvýraznění Ústavem tvrzeného rozporu Smlouvy o přistoupení k EU s ústavním pořádkem ČR obecně a *in concreto* s ustanovením čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy ČR.

⁵¹ Pojem svrchovanost ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR a pojem suverenita je zde (ostatně tak, jak je běžné v rámci jurisprudence) používána promiskuitně.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

Ohledně oprávněnosti právě uskutečněného podřazení pojmů suverenita a právní stát pod *podstatné náležitosti demokratického právního státu*, resp. *základy demokratického státu*, jež jsou pod ochranou *ústavně-rigidní pojistky* obsažené v článku 9 odst. 2 a 3 Ústavy ČR, lze demonstrativně uvést několik principů, jež „do okruhu základních hodnot a společných ústavních principů evropských demokracií“ řadí doktrinární literatura⁵². Jedná se o princip svrchovanosti lidu, princip většiny, reprezentativní demokracie, omezení moci a ochrany menšin, časové omezení mocenských funkcí, dělby moci, princip nedotknutelných základních práv a svobod a konečně též princip materiálního právního státu.⁵³ Výčet bezesporu není výčtem taxativním, jde o vymezení těch nejpodstatnějších principů⁵⁴, stran nichž je *opinio iurus doctorum* českého ústavního práva v konsensu; avšak podstatné je, že se zde objevují právě oba pojmy (suverenita a právní stát /tento ve své materiální podobě/).

Ostatně srovnávací metodou některých evropských ústavních systémů objevujeme tytéž instituty. Tak v případě Rakouska platí jako stavební kameny ústavy demokratický princip, princip právního státu, princip spolkového státu, republikánský princip a princip dělby moci, dále existence základních práv a svobod a existence soudní moci v oblasti veřejného práva“.

Též v případě provedené komparace Základního zákona (Ústavy) SRN lze konstatovat, že i v ústavním systému SRN existuje určitá pojistka demontáže ústavního, resp. právního státu⁵⁵, kdy „přenesení výsostných práv nesmí odstraňovat stavební kameny ústavy. Jako takové platí podle nového článku 23 Ústavy SRN demokratický princip, princip právního státu, sociální a federální princip, jakož i zásada subsidiarity“ ... označovaná ve zkratce jako meze integrace.⁵⁶ Vyjdeme-li „z rozdílu mezi ústavodárcem a „ústavním zákonodárcem“ ..., tj. mezi tvůrcem ústavy na jedné straně a ústavou stanoveným zákonodárcem na straně druhé, Základní zákon vyčlenil některé části z možnosti změnit ústavu; tyto části jsou ponechány pouze revoluční dispoziční moci budoucího ústavodávce. Tímto způsobem má být vytvořena garance ústavní stability pro určitá fundamentální ustanovení ústavy. Její pomocí se má zabránit, aby formálním použitím předpisů o ústavní změně bylo změněno jádro ústavy.“⁵⁷

Ústav tedy (v souvislosti se Smlouvou o přistoupení ČR k EU, resp. její možnou aplikací pro futuro) upozorňuje na možnou demontáž

⁵² Srov.např. Klokočka, Vl., Ústavní systémy evropských států. Linde, Praha,1996,s. 14.

⁵³ Tamtéž, s. 14.

⁵⁴ Citované principy jsou též označovány za ústavní prostředky reprezentativní demokracie, jakožto základní hodnoty demokratických států. Tamtéž, s. 27.

⁵⁵ Pojem právního státu chápe Ústav jako podstatnou součást státu ústavního, při absenci této součásti by jakýkoliv stát ztrácel možnost býti nazýván ústavním.

⁵⁶ Seidl-Hohenveldern, I., Mezinárodní právo veřejné. 1. vyd., reedice Praha: ASPI Publishing, 2001. s. 4.

⁵⁷ Munz a. Zippelius (Deutsches Staatsrecht, München 1988, s. 39), citováno dle Klokočka, Vl., Ústavní systémy evropských států. Linde, Praha, 1996, s. 114.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

podstatných náležitostí demokratického právního státu, resp. ohrožení základů demokracie, *in concreto* na ohrožení nadústavně garantované svrchovanosti České republiky a demokratické formy jejího zřízení s akcentem na princip právního státu, resp. jeho jednotlivé atributy (např. neexistenci tradiční dělby moci jako podstatného atributu pojmu materiální právní stát)⁵⁸.

Stran výše uváděného pojmu nadpozitivní právo, jímž Ústav míní právě hodnoty chráněné článkem 9 odst. 2 a 3 Ústavy ČR, je nezbytné doplnit, že se k tomuto pojmu ve své aplikační praxi vyjadřoval též Ústavní soud ČR⁵⁹, jenž ohledně základní koncepce Ústavy ČR a ústavního zřízení České republiky traktoval, že „naše nová ústava není založena na hodnotové neutralitě, není jen pouhým vymezením institucí a procesů, ale včleňuje do svého textu i určité regulativní ideje, vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti. Česká ústava akceptuje a respektuje princip legality jako součást celkové koncepce právního státu, neváže však pozitivní právo jen na formální legalitu, ale výklad a použití právních norem podřizuje jejich obsahově-materiálnímu smyslu, podmiňuje právo respektováním základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami také užití právních norem měří.

Shora uvedené pojetí ústavního státu odmítá formálně-racionální legitimitu režimu a formální právní stát. Ať jsou zákony státu jakékoli, ve státě, který se označuje za demokratický a proklamuje princip svrchovanosti lidu, nemůže být žádný jiný režim legitimní, než režim demokratický ... Legitimita politického režimu se nemůže opírat jen o formálně-právní aspekty, protože hodnoty a principy, o které se režim opírá nejsou jen právní, ale především politické povahy. Takové principy naší ústavy, jako je svrchovanost lidu, reprezentativní demokracie, právní stát, jsou principy politické organizace společnosti, jež nejsou normativně beze zbytku definovatelné. Pozitivně-právní úprava z nich vychází, avšak obsah těchto principů není normativní úpravou vyčerpán - zůstává stále něčím víc.“

Formálně-legalistická argumentace, že české právo je založeno na svrchovanosti zákona, pomíjí „vyšší princip, totiž princip svrchovanosti lidu, který je nositelem nadstátní moci, moci konstitutivní, zatímco zákon je produktem moci uvnitř státu již konstituované a institucionalizované. V rámci ústavního státu nejsou již svrchovanosti, tam jsou již jen kompetence.

České právo není založeno na svrchovanosti zákona. Nadřazenost zákonů nižším právním normám neznámá ještě jejich svrchovanost. Dokonce ani ve smyslu rozsahu zákonodárné kompetence v rámci ústavního státu nelze hovořit o svrchovanosti zákona. V pojetí ústavního státu, na kterém je založena česká Ústava není právo a spravedlnost předmětem

⁵⁸ Srov. např. Klíma, K., Ústavní právo. 2. vydání. Praha, 1999, s. 79.

⁵⁹ Pl. ÚS 19/93

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

volné dispozice zákonodárce a tím ani zákona, protože zákonodárce je vázán určitými základními hodnotami, jež Ústava prohlašuje za nedotknutelné.

Jak se ve shora citovaném nálezu Pl. 19/93 Ús dále vyjádřil Ústavní soud ČR, Česká ústava v čl. 9 odst. 2 stanoví, že "změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná". Tím jsou konstitutivní principy demokratické společnosti v rámci této ústavy postaveny nad zákonodárnou kompetenci a tím „ultra vires“ Parlamentu. S těmito principy stojí a padá ústavní stát. Odstranění některého z těchto principů, provedené jakýmkoli, byť i většinovým anebo zcela jednomyslným rozhodnutím parlamentu by nemohlo být interpretováno jinak, než jako odstranění tohoto ústavního státu jako takového.

Ústav se s uvedenou argumentací Ústavního soudu ČR po právní stránce identifikoval, a to zejména s principy, jež tvoří citované závěry Ústavního soudu. Obdobné závěry konstatuje i recentní doktrina, když např. Klokočka, jako jeden z hlavních představitelů ústavněprávní vědecké obce, dovozuje, že uznání přirozeného práva nebo přirozených práv a jejich prohlášení ze nedotknutelné neznamena, že se nedotknutelné hodnoty prostě jen začleňují do pozitivního práva, ale že se jim dává přednost před pozitivním právem ... jde o hodnoty, které nejsou dobře definovatelné v juristických dimenzích, přesto však pozitivnímu právu nadřazené ... mají přednost před všemi normami pozitivního práva, dojde-li ke konfliktu mezi nimi ... „Nadpozitivní“ právo znamená, že jde o právo, které stojí nad normami pozitivního práva, a to i nad zákony a nad ústavními zákony. Jsou nadpozitivní tím, že je vyloučeno jejich odstranění jakýmkoli aktem pozitivního práva. Jejich závaznost sahá až na samé hranice ústavního zákona ... Mohou být pouze mocensky odstraněny spolu s odstraněním existujícího ústavního státu. Svrchovanost zákona, stejně jako svrchovanost parlamentu, je iluze. Parlament i zákony, stejně jsou limitovány v ústavním státě stanovením kompetencí a procesních pravidel. „Nadpozitivnímu právu“ není nadřazena „svrchovanost zákona“, ale svrchovanost lidu, který uplatnil svou konstitutivní moc a spolu s institucionálním a procesním vybavením ústavního státu určil, které principy a hodnoty jsou nedotknutelné“.⁶⁰

Identický doktrinární pramen postulující závěr, že „moderní stát nesmí ani demokratickým rozhodováním odstranit základy, na nichž spočívá“, otevírá otázku další, která koreluje se zde traktovaným tématem, a to otázku, „jak může být lid suverénní, nemůže-li se demokraticky (suverénně) zbavit své suverenity“.⁶¹

Ústav je v této souvislosti názoru, že je pro další postup nutné se vypořádat rovněž s touto námitkou, *in concreto* námitkou potencionálně směřující ke konstatování, že ústavně garantovaná svrchovanost (resp.

⁶⁰ Klokočka, Vl., Ústavní systémy evropských států. Linde, Praha, 1996, s. 110.

⁶¹ Tamtéž, s. 107

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

její část) byla přenesena absolutním suverénem státní moci, tedy lidem v plebiscitu, kterým byl dán souhlas s ratifikací Smlouvy o přistoupení ČR k EU. Daná argumentace by mohla spočívat v tvrzení, že o přenesení části suverenity rozhodoval lid, který je zdrojem veškeré státní moci, a jenž v případě referenda vykonával svoji „pravomoc“ jako orgán moci zákonodárné)⁶² s tím, že z tohoto důvodu by takovýto akt neměl postrádat jak legalitu, tak nezbytnou míru legitimacy.

Ústav je nicméně názoru, že uvedená argumentace není na daný případ, kdy dochází k delegaci výsostných pravomocí orgánů státu na cizí státní útvar a kdy v důsledku této skutečnosti dochází k omezení suverenity státu jako mocenského suveréna, aplikovatelná.

Podle názoru Ústavu je nezbytné předně upozornit na skutečnost, že suverenitu lidu je nezbytné interpretovat ve dvou formálně i materiálně odlišných modech. Jednak je to lid jako zdroj a nositel moci (moci konstitutivní)⁶³ a jednak lid jako vykonavatel moci (moci konstituované).⁶⁴

Stran lidu disponujícího mocí konstitutivní zde citovaná doktrinární literatura uvádí, že „jako zdroj a nositel moci je ústavně definován lid, jakožto suverén s přirozeným neomezeným a nezczitelným právem konstituovat stát a jeho uspořádání, tj. vytvořit systém hodnot a pokynů, institucí a procedur, jimiž se stát má řídit. Jeho konstitutivní moc je nad státem a za státem ... Od moci konstitutivní se odlišuje moc konstituovaná.

V demokratickém státě je to moc lidu, institucionalizovaná do podoby státní moci. Je souborem institucí a procedur ústavního státu, pomocí nichž se lid zavazuje v rámci (uvnitř) ústavního státu svou moc vykonávat. Pomocí tohoto ústavního instrumentária realizuje suverénní

⁶² Ústavní výjimka z výlučnosti výkonu státní moci orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní, která je předpokládána Ústavou ČR v jejím čl. 10a odst. 2.

⁶³ „Jestliže ústavy demokratických států zdůrazňují, že veškerá státní moc vychází z lidu a že lid je jediným zdrojem státní moci, pak to nečiní proto, že suverenitu moci lidu odevzdávají nebo předávají jako kompetenci, ale protože ji akceptují a respektují (tzn. ponechávají mimo rámec moci konstituované) jako nedotknutelný princip, který není odvozen z ústavy, ale z něhož je ústava odvozena. Suverenita lidu je fundamentem, na němž konstrukce ústavního státu stojí a lid ji nesmí ztrácet jen proto, že svou moc vykonává v mezích ústavního státu. Lid je kritériem státu, nikoli naopak.“ Klokočka, Vl., Ústavní systémy evropských států. Linde, Praha, 1996, s. 112-113. K tomu je nezbytné dodat, že „suverénní je a zůstává lid ve svém přirozeném právu změnit stát, ztratí-li stát jeho důvěru.“ Tamtéž, s. 108.

⁶⁴ E. J. Sieyès ve své koncepci ústavního státu rozeznává: a) „pouvoir constituant“, tj. neomezené svrchované právo lidu konstituovat stát a jeho uspořádání, b) „pouvoir constitué“: sem spadá soustava institucí a prostředků, které lid suverénním aktem konstituoval a jimž svěřil výkon určitých úkolů, práv a povinností“. Citováno dle Klokočka, Vl., Ústavní systémy evropských států. Linde, Praha, 1996, s. 53.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

lid sebe jako vykonavatele moci. Jeho vymezením tak suverén uvnitř ústavního státu zavazuje nejen ty „ostatní“, ale i sám sebe“⁶⁵.

Ze shora uvedeného plyne podle názoru Ústavu závěr, že ačkoliv souhlas s ratifikací smlouvy, jejímž bezprostředním důsledkem bude přenesení některých pravomocí státních orgánů České republiky a v kauzálním nexu s touto skutečností též omezení části suverenity České republiky, byl vyjádřen prostřednictvím referenda, v němž tento souhlas vyjádřil suverénní lid, není tato skutečnost způsobila protiústavnost takového aktu konvalidovat.

Je tomu tak z důvodu postavení lidu v uvedeném procesu, kdy lid v daném případě vystupoval jako vykonavatel moci konstituované (in concreto jako substitut moci zákonodárné) vázán ústavními pravidly, tedy zřejmě i (navíc nadústavní) ústavně-rigidní pojistkou obsaženou v ustanovení článku 9 odst. 2 a 3 Ústavy ČR, který (odst. 2) imperativně nepřipouští změnu podstatných náležitostí demokratického státu (v našem případě svrchovanost), resp. (odst. 3), ani možnost odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu oprávněné výkladem právních norem.

Ústav je nadto názoru, že článek 9 odst. 2 a 3 Ústavy ČR je objektivní a transcendentně rigidní povahy a chrání lid i proti němu samému, proti jeho „každému protiústavnímu excesu“. V případě akceptace opačného výkladu bychom dospěli k závěru, že lid je kdykoliv oprávněn učinit Ústavu jako základní zákon státu zcela bezvýznamným a v okamžiku nastolit politický režim zcela odlišný od režimu zakládajícího se na zásadách právního státu a zásadách lidskoprávních. Takový závěr je však nutno aplikací *argumentum reductio ad absurdum* odmítnout.

Pokud Ústav rozporuje soulad Smlouvy o přistoupení ČR k EU, činí tak zejména z hlediska nadústavně chráněné suverenity České republiky. Část doktrinární literatury šla v těchto úvahách mnohem dál a v souvislosti se začleněním ČR do struktur EU konstatuje, že je třeba zvážit označení České republiky jako „suverénního“ státu v čl. 1 Ústavy.⁶⁶ Meritum problému pak Ústav spatřuje v rigiditě Ústavy.

Podle názoru Ústavu je totiž česká Ústava ve svých fundamentálních principech fakticky nederogovatelná (viz čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy ČR).

Přesto, že ústavodárce provedl poměrně značný zásah do Ústavy ČR tzv. Euronovelou (i tak spornou), zůstává naše Ústava stále ve svých základních člancích v rozporu s přístupovou smlouvou, a to z důvodů, o nichž pojednává tato Studie.

V případě omezení suverenity Ústav upozorňuje zejména na suverenitu moci zákonodárné, přenesení (resp. omezení některých

⁶⁵ Tamtéž, s. 101. Lze dodat, že „uvnitř ústavního státu je však i suverén vázán svými pravidly.“ Tamtéž, s. 105.

⁶⁶ Klokočka, Vl., Ústavní systémy evropských států. Linde, Praha, 1996, s. 241.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

pravomocí) suverénní pravomoci z orgánu moci zákonodárné (Parlament ČR) na orgány Společenství. Tuto skutečnost shledává Ústav o to závažnější, že suveréna moci zákonodárné (Parlament ČR) staví Ústav v hierarchii jednotlivých forem státní moci na místo prvé⁶⁷ s tím, že suverén moci zákonodárné je v soustavě dělby moci první mezi prvními. Tento závěr lze odůvodnit prostým konstatováním – moc zákonodárná⁶⁸ vytváří zákonný rámec (pravidla) pro obě zbývající „moci“, tedy moc soudní a exekutivní.⁶⁹

Za účelem další aproximace problematiky delegace (přenesení) suverenity (výsostných práv) tak, jak se má stát na základě přístupové smlouvy a na ní navazujících smluvních dokumentů, lze učinit exkurs do rozhodovací praxe Soudního dvora ES, který ve známém rozsudku *Costa vs. ENEL* řešil nepřímo otázku ohledně konfliktu práva Společenství a práv národních (tedy práv jednotlivých smluvních stran). Soudní dvůr dospěl v uvedeném rozhodnutí k závěru, **„že státy přenášejí výsostná práva na Společenství s konečnou platností a nemohou později jednostranným opatřením, které je v rozporu s pojetím Společenství, vzít své rozhodnutí zpět** ... je zásadou Smlouvy, že žádný stát nesmí narušit jednotnou a úplnou aplikaci práva v celé oblasti Společenství ... právo Společenství, které bylo stanoveno v souladu s oprávněním, obsaženým ve smlouvě, je nadřazeno každému právu členského státu, které je s ním v rozporu. Je nejen silnější, než do té doby platné právo národní, ale stává se i závorou proti později přijímaným normám národního práva“⁷⁰.

Na vážné problémy stran implementace komunitárního práva upozorňuje i další doktrinární literatura konstatováním, že Soudní dvůr Evropských společenství v řadě případů vyslovil názor, že tyto smlouvy vytvářejí nový právní řád. Proto musí každý členský stát při svém vstupu uznat právní řád Společenství se všemi jeho možnými budoucími změnami včetně takových, které nelze předvídat. Uznání komunitárního právního řádu znamená zároveň jeho uvedení do vnitrostátního právního řádu se všemi důsledky. To znamená, že každý členský stát musí zabezpečit, aby komunitární orgány mohly začít s výkonem pravomocí sjednaných smlouvami, a zároveň zajistit, aby vnitrostátní orgány do těchto smluvně vymezených pravomocí nezasahovaly. To odpovídá doktríně omezení svrchovaných práv členských států a přenesení určitých pravomocí na orgány Společenství. Přesně to je také doktrína, na niž se odvolal právě Soudní dvůr Evropských společenství, když konstatoval, že **„zákonodárná i výkonná moc členských států (je) poměrně výrazně omezena právě existencí a činností komunitárních orgánů v těchto oblastech“**⁷¹.

⁶⁷ Za stěžejní orgán v soustavě dělby moci označuje Parlament též např. Klíma, srov. Klíma, K., Ústavní právo, 2. vyd., Praha, Bohemia Iuris Kapitál, 1999, s. 254 dole a s. 255 nahoře.

⁶⁸ Za určitých Ústavou předpokládaných okolností dokonce disponující mocí ústavodárnou.

⁶⁹ Ústav samozřejmě nepomíjí kontrolní funkci ústavního soudnictví vůči aktům moci zákonodárné, avšak nutno poznamenat, že kompetence a působnost Ústavního soudu jsou, resp. byly vymezeny vůči moci zákonodárné, resp. ústavodárné.

⁷⁰ Klokočka, Vl., Ústavní systémy evropských států. Linde, Praha, 1996, s. 244.

⁷¹ Blažoň, J., Balaš, J., Klíma, K., Srovnávací ústavní právo. Codex Bohemia, Praha, 1998, s. 313.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

Tuto skutečnost lze podle názoru Ústavu považovat za existencionální „vlomení se“ do státní suverenity spojené s demontáží podstatných náležitostí demokratického právního státu, které je v rozporu s ústavně zakotvenou suverenitou jako takovou, tak se základními atributy právního státu.

Z důvodu, že postavení exkluzivního zákonodárce souvisí též s jednotlivými pojmovými atributy právního státu, je třeba se v závěrečné pasáži této kapitoly věnovat právě těmto; zejména proto, že je lze subsumovat pod množinu podstatných náležitostí demokratického právního státu, jež je pod ochranou čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy ČR. K tomu je nejprve nezbytné vymezit, v jakém vztahu jsou termíny „princip právního státu“ a „podstatné náležitosti demokratického právního státu“ ve smyslu ustanovení čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy ČR. Ústav pojem princip právního státu chápe jako termín multidisciplinární (politologický, filozofickoprávní), který je dílčí podstatnou náležitostí demokratického právního státu ve smyslu citovaného článku Ústavy, který tento princip (a další podstatné náležitosti) pozitivněprávně (resp. dokonce nadpozitivně) chrání.

Ústav v daném okamžiku konstatuje, že právnímu státu a jeho pojmovým atributům byl věnován prostor v kapitole II. Pokud byla v právě předložené pasáži zmíněna role suverénního (svrchovaného, exkluzivního) zákonodárce, a uvedeny argumenty, které nasvědčují bezprostřednímu ohrožení jeho suverenity, je třeba se dále zmínit rovněž o tvorbě práva, resp. právním řádu, tedy systému právních předpisů vydávaných v *normotvorné pravomoci EU*.

Společně s doktrinárním zdrojem lze konstatovat, že vydávání obecných a obecně závazných právních norem mohou v právním státě v první řadě uskutečňovat orgány, jejichž postavení je bezprostředně odvozeno od původního nositele moci – suverénních občanů (suverénního lidu). Orgán, který vzniká z jejich vůle projevené ve volbách, má teprve pravomoc vytvářet a přijímat obecné a obecně závazné normy, a to prvotního charakteru⁷².

Je tedy více než zřejmé, že právotvorba institucí EU⁷³ (blíže viz část A, kap. V. a VI.) je v příkrém rozporu s atributem právního státu, jež lze označit jako demokratický charakter státu.

Podle názoru Ústavu i stávající recentní právní vědy nemůže současný právní stát nebýt nedemokratický a demokratický stát nemůže mít jinou formu než právní.⁷⁴ Demokratický charakter státu je jednak dán organickým sepjetím dalších tří atributů právního státu; tzn. (ve zkratce) vázanost státu právem, respekt a ochrana základních lidských práv a svobod a samozřejmě nezbytná dělba moci. Důležité dále je, aby

⁷² Klíma, K.: Ústavní právo. 2. vydání. Praha, 1999, s. 79.

⁷³ Výsledkem této činnosti je pak ono tzv. komunitární právo.

⁷⁴ Gerloch, A., Teorie práva, Praha, Dobrá Voda, 2000, s. 152.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

byla umožněna pluralitní soutěž politických sil, která je promítnuta ve volbách v činnosti zastupitelských sborů a ve formách přímé a participativní demokracie, politickým procesem trvalé demokratické obnovy státu a společnosti⁷⁵.

Stručně řečeno, z hlediska vzniku právotvorných institucí EU lze konstatovat, že jejich vznik je v rozporu s požadavky, které jsou vyžadovány naším ústavním pořádkem, což může mít za následek možnou neúčinnost těchto aktů v rámci vnitrostátního práva České republiky. Zejména tehdy, pokud tyto budou v kolizi s pojmovými znaky České republiky a stavebními kameny Ústavy, jež jsou pod ochranou čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy ČR. V principu je v Ústavě ČR „způsob demokracie ... upraven zejména v hlavě druhé Ústavy o moci zákonodárné založené na zásadě, že politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním /čl. 6 Ústavy/“⁷⁶.

Z tohoto pohledu jsou pak některé akty právotvorných institucí EU nejen nelegitimní, ale též (z pohledu pozitivní úpravy vnitrostátního /ústavního/ práva České republiky) nelegální. Nelegitimní proto, že právo EU je tvořeno orgány ustavenými procedurálně „nedemokraticky“, tj. bez ohledu na zásady právního státu; nelegální proto, že právo EU je tvořeno postupem rozporným s právním řádem ČR.

Ke shora uvedenému lze parafrázovat tezi konstitucionalisty *Johna Lockea*, který tvrdí, že „legitimní jsou pouze takové instituce, jež tuto legitimitu opírají o souhlas lidu“. Ostatně, jak tvrdí rovněž přední čeští konstitucionalisté, „deficit demokracie Evropského společenství zůstává i po Maastrichtu. Spočívá v převážně poradní funkci Evropského parlamentu ... deficit demokracie spočívá po zavedení přímého volebního práva do Evropského parlamentu však ještě spíše v nedostatku přímé demokratické legitimace bruselské Komise“⁷⁷.

Vrátíme-li se k samotné „nedemokratičnosti“ právotvorby institucí (orgánů) EU, lze „nedemokratičnost“ této normotvorby spatřovat v tom, že je generována *nedemokraticky konstituovanou institucí*. Právě uvedenou tezi považuje Ústav za stěžejní a sdílí ji ve vzájemném konsensu s recentní doktrinární literaturou české i zahraniční jurisprudence. Jde zejména o to, že na území každého členského státu Společenství platí *společně s vnitrostátním právem také právo komunitární*.

Komunitární právo nezavazuje pouze všechny členské státy a pochopitelně i jejich zákonodárné, soudní i exekutivní orgány, ale i právnické a fyzické osoby podléhající judikaci těchto států. Současně používání dvou právních systémů, které jsou autonomní a oddělené, i když

⁷⁵ Tamtéž.

⁷⁶ Klíma, K.: Ústavní právo. 2. vydání. Praha, 1999, s. 79.

⁷⁷ Klokočka, Vl., Ústavní systémy evropských států. Linde, Praha, 1996, s. 244.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

se do značné míry doplňují, přináší i celou řadu problémů⁷⁸. V konfliktu komunitárního práva a práva vnitrostátního spatřuje další doktrinární zdroj existenci určitého reálného nebezpečí, že by omezení suverenity mohlo vést k omezení demokracie, přičemž toto se jako problém „ukazuje ve své celistvosti u Evropského společenství, které může na rozdíl od většiny mezinárodních organizací zakládat práva a povinnosti také přímo pro jednotlivce“⁷⁹.

Shora traktovaný *princip priority komunitárního práva* je Ústavem považováno za rozporný s ústavně garantovanou suverenitou České republiky a její charakterizací jako demokratického právního státu; toto konstatování bylo již explicitně řečeno v textu předchozím (část B, kap. I. a II., částečně též předchází text kapitoly této). Zde (závěrem této kapitoly) by Ústav rád upozornil na rozpornost normotvorné a soudní činnosti institucí EU s jednou z náležitostí právního státu; jde o *princip právního státu*, který bude, resp. může mít bezesporu bezprostřední dopad na občany⁸⁰ České republiky, jehož bezprostřední součástí je i **princip právní jistoty**. Jako jedna ze základních náležitostí právního státu je totiž též pod ochranou článku 9 odst. 2 a 3 Ústavy ČR a pro její naznačený bezprostřední vliv na každodenní realitu fyzických i právnických osob považuje Ústav za odůvodněné se o této problematice alespoň ve stručnosti zmínit.

Akcentování právní jistoty (jakožto náležitosti právního státu) opírá Ústav též o závěry, k nimž dospělo Plénum Ústavního soudu ČR. Ústavní soud ČR v této souvislosti již v minulosti vyslovil právní názor, že „náležitostí právního státu není však jen zásada zákonnosti, ale také příkaz právní určitosti zákonů jako předpoklad právní jistoty a prostředek k udržení důvěry společnosti vůči právnímu státu. V ústavním státě není totiž důležité jen to, jakým způsobem jsou schopny zákony interpretovat soudy, ale také, jak si tyto zákony bude vykládat občanská veřejnost. Právní nejistota občanů znamená ztrátu věrohodnosti právního státu a překážku občanské aktivity zároveň“⁸¹. Možno dodat, že „jedním ze základních znaků a předpokladů právního státu a zároveň právní jistoty jako jednoho z jeho atributů, je takové uspořádání státu, v němž každý, fyzická osoba i osoba právnická, může mít důvěru v právo“.

Podstata právní jistoty podle názoru Ústavního soudu, „nejobecněji vyjádřeno, spočívá v tom, že každý může spoléhat na to, že mu stát poskytne efektivní ochranu v jeho plánech, že mu státní moc dopomůže k realizaci jeho subjektivního práva, bude-li mu v tom někdo neprávem bránit, a zároveň spoléhat na to, že ho stát postihne zákonem

⁷⁸ Blahož, J., Balaš, J., Klíma, K.: Srovnávací ústavní právo. Codex Bohemia, Praha, 1998, s. 312.

⁷⁹ Seidl-Hohenveldern, I., Mezinárodní právo veřejné, 1. vyd. reedice, Praha, Praha, ASPI Publishing, 2001, s. 92.

⁸⁰ Tedy paradoxně zpětně na ty, jež jsou za určitých okolností suverénní moci v obou shora naznačených modech (srov. např. pozn. pod čarou č.49).

⁸¹ Pl. ÚS 43/93

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

předvídanou, a žádnou jinou než předvídanou, sankcí za to, že porušil právní předpis, a konečně na to, že ho nepostihne sankcí, jestliže právní předpis neporušil. Je spíše namístě ji chápat dynamicky a její začátek hledat již ve vznikání práva, kde z ní vyplývají nejméně dva požadavky. Předně požadavek stability práva a požadavek zákonnosti tvorby práva.

Ústavní soud pak dále konstatoval, že „těžiště právní jistoty pak je ve vztahu tvorby práva a aplikace práva. Prvním předpokladem jistoty v oblasti aplikace práva je seznatelnost právní normy, resp. *seznatelnost právního stavu a předvídatelnost právního rozhodnutí* ... další nutnou, nikoli však dostatečnou, podmínkou právní jistoty je obecná přístupnost právních předpisů a jasnost právních norem i jasnost právního řádu jako celku, a to tak, aby bylo občanovi vždy jasno, které jeho chování je po právu a které je proti právu. ... v tomto svém aspektu souvisí se zásadou, že neznalost zákona neomlouvá“⁸².

V souvislosti se shora citovaným nálezem Ústavního soudu ČR si Ústav bez dalšího dovoluje poukázat minimálně na problematičnost (ne-li přímo na rozpor) přímé aplikace normotvorby EU, resp. té její výseče, která přímo stanoví povinnosti fyzickým a právníckým osobám jednotlivých členských států, se zásadou *právní jistoty* občanů, jak ji předpokládá ústavní pořádek ČR.

Značná oblast komunitárního práva je totiž samou svojí *neseznatelností* pro konkrétní fyzické a právnícké osoby nacházející se na území státního suveréna, tedy České republiky, v rozporu s principem právní jistoty a je způsobilá vyvolat stav nedůvěry občanské společnosti vůči právnímu řádu a s tím související možnou nestabilitu společnosti *largo sensu*.

V případě soudní kontroly (především v rovině lidskoprávní) spatřuje Ústav prvek právní nejistoty v tom, že „orgány ES svou činností zasahují přímo do práv fyzických osob ve státech Unie. Zatímco zachování lidských práv ze strany orgánů těchto států podléhá kontrole Evropského soudu pro lidská práva na základě Evropské úmluvy o lidských právech, **Společenství stranou této úmluvy není, orgány ES jí nejsou podrobeny a Soud ES jí není povinen aplikovat.** V důsledku toho aplikují a interpretují orgány členských států a orgány ES stejná práva vůči stejným jednotlivcům v některých případech různě (např. právo na respektování obydlí“⁸³. Z hlediska ústavně-principiálně kladeného požadavku právní jistoty pro futur je tato praxe krajně nežádoucí.

Závěrem této kapitoly lze doplnit, že jejím účelem bylo zejména poukázat na *opodstatněnost aplikace nadústavní pojistky* ve smyslu čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy ČR ve vztahu k přistoupení České republiky k EU;

⁸² Knapp, V., Teorie práva, 1. vyd., Praha, C.H.Beck, 1995, s. 205 - 207

⁸³ Malenovský, J., Mezinárodní právo veřejné, obecná část, Brno, Masarykova univerzita, 1997, s. 100.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

v rámci podpory zde nebo v předchozích kapitolách traktovaných tezí byly v této kapitole demonstrativně uvedeny vybrané argumenty z doktrinárních a judikáturních zdrojů.

Dílčí závěr

Změna podstatných náležitostí demokratického právního je nepřípustná, pod tyto náležitosti lze bez výhrad podřadit suverenitu a princip právního státu se všemi jeho atributy a pojmovými náležitostmi. Pojistkou, která nemožnost dekonstrukce podstatných náležitostí demokratického právního státu pozitivněprávně kogentně stanoví, je vázán také lid při výkonu moci konstituované, v našem případě při výkonu přímé demokracie, tj. referenda.

Z výše uvedeného plyne závěr, že ani souhlasem lidu vysloveným v referendu tedy nelze ospravedlnit odstranění podstatných náležitostí demokratického právního státu, neboť ty lze považovat za natolik rigidní povahy, že by muselo dojít nejprve k jejich odstranění, aby bylo lze následně demontovat další ustanovení Ústavy.

IV. Závěrečné shrnutí

Na základě skutečností uvedených shora lze konstatovat, že

1. Vzdor určitým rysům některých znaků právní subjektivity *EU* není právním subjektem. Není proto mezinárodní organizací. Z toho plyne, že *EU* nemá členské státy, které mohou být pouze smluvními stranami *SEU*⁸⁴.

2. *EU* je institucí ve smyslu čl.10a odst. 1 in fine Ústavy ČR; v referendu vyjádřený souhlas s ratifikací Smlouvy o přistoupení ČR k *EU* je souhlasem uděleným podle čl. 10a odst. 2 Ústavy ČR; *EU* je z hlediska mezinárodního práva právním nasciturem, institucí založenou na základech specifických mezinárodních organizací Evropských společenství, s vlastním systémem právních norem, vlastními orgány a ucelenou vnitřní organizací.

3. Přístup k *EU* podle čl. 49/1 *SEU* není vznikem členství v *EU*⁸⁵, neboť *EU* není mezinárodní organizací.

⁸⁴ Tichý, L. aj. Evropské právo, 1. vyd. Praha, C.H.Beck 1999, tamtéž.

⁸⁵ Ehlermann C. D., Mitgliedschaft und der Verkleinerung - EuR 1984 Viz též zejména kap. 4 a 44 in Tichý, L. aj. Evropské právo, 1. vyd. Praha: C.H.Beck 1999, kde se mj. stanoví, že : „jedná se ve skutečnosti o to, že přistoupení stát se stává smluvní stranou Smlouvy o *EU*. Nový stát se nestává ani členem společné zahraniční a bezpečnostní politiky a spolupráce ve vnitřních věcech justice, neboť v tomto případě jde o mezivládní vztahy mezi členskými státy, v jejichž rámci nelze mluvit o členství.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

4. Přistupující stát se může pouze jako subjekt mezinárodního práva veřejného zavázat být činný v rámci druhého a třetího pilíře EU. Čl. 49 SEU tedy znamená, že státy se především mohou stát členy mezinárodních organizací, kterými jsou Společenství a v důsledku toho se stávají smluvními stranami SEU, nejsou však členy EU. Členství v čl. 6/3 SEU a 6/4 SEU má (zatím) pouze „verbální“ charakter, není však členstvím v právním slova smyslu.

5. Členství ve Společenství je *conditio sine qua non* potencionálního „členství“ v EU, které je však v rozhodném okamžiku zpracování této Studie pouze politickou vizí *de lege ferenda*, nikoli reálnou skutečností.

6. Většinové hlasování začíná v EU převládat nad hlasováním jednomyslným. Většinové hlasování je inovací komunitárních smluv, jež jsou znakem nadstátnosti EU, jevem, který v běžném mezinárodněprávním životě nemá místo - mezinárodní konvence jsou zásadně přijímány dohodou, tj. jednomyslností.

7. Členské státy přenesly (delegovaly) na Společenství určité pravomoci, které před provedením delegace vykonávaly z pozice státních suverénů. Přenos těchto pravomocí, v současném politickém slangu někdy označovaný jako tzv. „sdílená suverenita“, není nic jiného, než sebeomezení (autoregulace) legislativní, exekutivní a judikativní pravomoci členských států ve prospěch Společenství. Stran EU lze vzhledem k jejímu institucionálnímu zakotvení a juristicky embryonální povaze konstatovat *per analogiám* totéž, co bylo řečeno shora o přenesení pravomocí členských států na Společenství.

8. Právní úprava vztahů mezi jednotlivými orgány EU neodpovídá zásadám právního státu, a to zejména z důvodů, že

a) formálně-právně tato vůdčí politická proklamace (proklamace, že EU je právním státem) není stanovena v normativním aktu vyšší obecné závaznosti (EU nemá Ústavu, která by takovou skutečnost proklamovala jako norma nejvyšší právní síly; skutečnost, že se Ústava EU v současné době připravuje, je přitom zcela irelevantní, neboť z hlediska práva a jeho interpretace je nezbytné vždy posuzovat stav *de lege lata*, aniž by bylo přihlíženo k politickým vizím *de lege ferenda*, které součástí stávajícího, tedy v rozhodném okamžiku platného právního řádu nejsou a nemohou být tedy ani součástí právní interpretace); jak bylo vyloženo výše, tento závěr není dotčen ani ustanovením čl. 6 odst. 1 SEU, kde se EU k zásadám právního státu hlásí,

b) po faktické stránce, tj. myšleno z hlediska reálné tvorby práva, je tomu tak, že v EU vytváří většinu legislativních aktů orgány moci výkonné (Rada, Komise), což je z hlediska ústavněprávní teorie znakem (atributem) autokratických režimů, rozhodně však ne demokratických právních států, mezi něž se v materiálním i formálním

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

pojetí uvedeného pojmu v době před ratifikací přístupové smlouvy ČR čítá (srov. čl. 1 odst. 1 Ústavy),

c) reálné fungování ústavního soudnictví, politický režim založený na svobodné a volné soutěži politických stran (tzv. pluralitní demokracie (srov. čl. 5 Ústavy ČR), systém svobodných voleb a systém rozhodovacích mechanismů uvnitř EU nevychází z Montesquieovy teorie dělby moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní, která je vůdčím právním principem českého ústavního státu,

d) k tomu cyklicky přistupuje argument, že EU nemá právní subjektivitu, tj. splnění či nesplnění znaků právního státu a Montesquieovu teorii dělby moci lze sotva blíže zkoumat u non-subjektu, kterým EU z hlediska mezinárodního práva je.

9. Právní řád EU, nazývaný „právo Evropské unie“, zásady Montesquieovy teorie dělby moci a s ní související pluralitě politických subjektů, jejichž formální a faktické (pojímáno kumulativně) zachování je neodmyslitelným atributem právního státu, neuznává a nectí. Z důvodu, že ústavní pořádek ČR je na zásadách politického uspořádání plynoucích z Montesquieovy teorie dělby moci do značné míry založen (tato teorie je normativní součástí ústavního pořádku a prolíná se napříč celým ústavním pořádkem, lze konstatovat rozpor přístupové smlouvy s ústavním pořádkem ČR.

10. Změna podstatných náležitostí demokratického právního je nepřípustná, pod tyto náležitosti lze bez výhrad podřadit suverenitu a princip právního státu se všemi jeho atributy a pojmovými náležitostmi. Pojistkou, která nemožnost dekonstrukce podstatných náležitostí demokratického právního státu pozitivněprávně (a kogentně) stanoví, je vázán také lid při výkonu moci konstituované, v našem případě při výkonu přímé demokracie, tj. referenda.

Z výše uvedeného plyne závěr, že ani souhlasem lidu vysloveným v referendu tedy nelze ospravedlnit odstranění podstatných náležitostí demokratického právního státu, neboť ty lze považovat za natolik rigidní povahy, že by muselo dojít nejprve k jejich odstranění, aby bylo lze následně demontovat další ustanovení Ústavy.

V. Resumé

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

Na základě výše uvedené argumentace je Ústav názoru, že Smlouva o přistoupení ČR k EU není v souladu s ústavním pořádkem ČR, a to *in concreto*

a) s čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR v účinném znění, neboť

aa) je v rozporu s ústavnímu pořádku imanentním pojmem *svrchovanosti (suverenity) ČR*,

ba) je v rozporu s ústavnímu pořádku imanentním pojmem *právního státu*,

b) je v rozporu s *nadústavním principem zákazu změny podstatných náležitostí demokratického právního státu* vyjádřeném v čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy ČR v účinném znění.

Vypracovali:

Za Ústav práva a právní vědy:

JUDr. Luděk Lisse, Ph.D.

Bc. Patrik Frk

Tato Studie byla vypracována ve dnech 23.6.-14.7. 2003 v Praze a Rakovníku.

V Praze dne 14. července 2003

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

© Ústav práva a právní vědy 2003

VI. Obsah Právní expertizy

Tato Právní expertiza uvozená jako Studie Ústavu práva a právní vědy pod sp.zn. LL/PF-úpav-ÚstSoudČR/2003/08, byla vypracována ve dnech 24.6.-14.7. 2003 Ústavem práva a právní vědy ve věci souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a odst. 1 Ústavy České republiky s ústavním pořádkem.

I. Entrée 3

II. Výhrada 4

III. PRÁVNÍ EXPERTIZA 5

ČÁST A) PRÁVNÍ EXPERTIZY

- obecné vymezení právní úpravy a právních pojmů týkajících se předmětu Studie 5

I. Obecné vymezení české právní úpravy týkající se předmětu Studie 5

II. Obecné vymezení základních právních pojmů a institutů týkajících se EU 7

III. K otázce právní subjektivity EU 8

IV. Problematika členství ve Společenství a v EU 10

V. Postavení orgánů EU, jejich vymezení 11

a) Rada Evropské unie 11

b) Evropská komise 12

c) Evropský parlament 14

VI. Způsob hlasování orgánů EU 15

a) způsob hlasování Rady 15

b) způsob hlasování Komise 16

c) způsob hlasování Evropského parlamentu 17

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

VII. Exkurs k otázce delegace pravomoci členskými státy na Společenství 17

ČÁST B) PRÁVNÍ EXPERTIZY 19

I. Soulad mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 10a Ústavy s pojmovým znakem „svrchovaného státu“ v českém ústavním pořádku 19

a) K pojmu svrchovanost (suverenita) obecně 19

b) K otázce kvality suverenity 20

I.I. K institutu subdelegace obecně 22

a) Delegace a subdelegace v soukromém právu 22

b) Delegace a subdelegace ve veřejném právu 23

c) Přenesení (subdelegací) některých pravomocí orgánů České republiky 25

II. Soulad mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 10a Ústavy s pojmovým znakem „právního státu“ v českém ústavním pořádku 26

a) Obecně k pojmu právního státu 26

b) Exkurs k Montesquieově teorii dělby moci 27

III. K otázce souladu mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 10a Ústavy s ust. čl. 9 odst. 3 Ústavy ČR 31

IV. Závěrečné shrnutí 42

V. Resumé 45

VI. Obsah ... 47

VII. Použitá literatura ... 49

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

© Ústav práva a právní vědy 2003

VII. Použitá literatura:

a) knižní

- Hendrych, D., Svoboda, C. a kolektiv, Ústava České republiky, komentář, 1. vyd. Praha, C.H.Beck, 1997.*
Tichý, L. aj., Evropské právo, 1. vyd., Praha, C.H.Beck, 1999.
Baxa, B., Parlament a parlamentarismus, Praha, 1924
Baxa, B., Stát a občan, Praha, 1922
Filip, J., Ústavní právo, Brno, 1994
Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V., Ústavní systém České republiky, Praha, 1994
Gerloch, A., Řízení před Ústavním soudem, Praha, 1996
Gerloch, A., Teorie práva, Praha, Dobrá Voda, 2000
Hendrych, D. a kol., Správní právo, obecná část, Praha, 1996
Hollander, P., Základy všeobecné státovědy, Praha, 1995
Kelsen, H., Problém parlamentarismu, Praha, 1926
Klíma, K., Ústavní soudnictví, Universe, Praha, 1993
Klíma, K., Ústavní právo, 2. vyd., Praha, Bohemia iuris kapitál, 1999
Klokočka, Vl., Ústavní systémy evropských států, Praha, Linde, 1996
Klokočka, Vl., Ústavní zákony a další ústavněprávní předpisy, Praha, 1994
Blahož, J., Balaš, V., Klíma, K., Srovnávací ústavní právo, 1. vyd., Praha, Codex Bohemia, 1998
Knapp, V., Grospič, J., Šín, Z., Ústavní základy tvorby práva, Academia, Praha, 1990
Knapp, V., Teorie práva, 1. vyd., Praha, C.H.Beck, 1995
Potočný, M., Ondřej, J., Mezinárodní právo veřejné, Zvláštní část, 3. doplněné a rozšířené vydání, Praha, C.H.Beck, 2002
Mikule, Vl., Sládeček, Vl., Ústavní soudnictví a lidská práva, Praha, 1994
Seidl-Hohenveldern, I., Mezinárodní právo veřejné, 1. vyd. reedice, Praha, Praha, ASPI Publishing, 2001
Malenovský, J., Mezinárodní právo veřejné, obecná část, Brno, Masarykova univerzita, 1997
Outláš, V., Pezl, T., Úvod do studia práva EU, ZČU, Plzeň, 2002
Pavlíček, V., Hřebejk, J., Ústava a ústavní řád České republiky, Praha, 1994

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, Praha, LINDE 2002
Pítrová, L., Pomahač, R., Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora - 1., 2. díl, Praha, Linde, 2001
Tichý, L. a kol., Dokumenty ke studiu evropského práva, UK, Karolinum, 1999
Tichý, L. aj. Evropské právo, 1. vyd. Praha, C.H.Beck, 1999
Weyr, F., Československé právo ústavní, Praha, 1937
Weyr, F., Soustava československého práva státního, Praha, 1924
Zdobinský, S. a kol., Československá ústava, komentář, Praha, 1988
Zoulík, F., Soudy a soudnictví, Praha, 1995

b) časopisecká:

Blahož, J., Ústavní koncepce a interpretace lidských a občanských práv, Právník, 1998
Blahož, J., Ústavnost a demokracie, Právník, 1998
Hoetzel, J., Ústava Republiky československé, Praha, Všehrd, 1920
Horáček, V., Vztah mezinárodního a vnitrostátního práva, Všehrd 6/1994
Hřebejk, J., Ústavní pořádek České republiky, Právník 5/1993
Klíma, K., Ústavní soud České republiky I. - III., Právní rádce 7 - 9/1993
Knapp, V., Zákonodárná moc Ústavního soudu, Právník 3/1993
Knapp, V., Zákonodárná pravomoc v České republice, Právní rozhledy 4/1993
Koudelka, Z., Ústavní změny a mezinárodní právo, Časopis pro právní vědu a praxi, 3/2001
Koudelka, Z., Základy liberálního státu a politiky, Inforum 30/1992
Lisse, L.: Způsobilost mít práva jako esence právního státu, Právník, 12/2002,
Malenovský, J., Mezinárodní smlouvy o lidských právech a čs. ústavní právo, Právník 11/1992
Malenovský, J., Příklad praktické aplikace článku 10 Ústavy České republiky: Rámcová úmluva na ochranu národnostních menšin, Právník 9/1995
Mikule, Vl., Sládeček, Vl., O závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu, Bulletin advokacie 8/1995
Pavlíček, V., Některé problémy výkladu článku 10 Ústavy, Všehrd 4/1995
Pavlíček, V., Problémy práv občanů v Ústavě České republiky, Právník 4/1993
Šamalík, F., Lidská práva - základ demokratické legitimacy, Právník 1/1994
Ševčík, V., Ústavní stížnost - prostředek na ochrany zaručených práv a svobod, Bulletin advokacie 8/1994
Šín, Z., K zásadám ústavního základu obrany ČR, Právní rádce 1/1995
Zoulík, F., Právní stát a soudnictví, Všehrd 1/1991
Zoulík, F., Soudní ochrana lidských práv, Právo a zákonnost 10/1990

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

Lisse, L.: Způsobilost mít práva jako esence právního státu, Právník, 12/2002, tsr. 1296 a násl.

Cottier B. (vyd.), Staatsrechtliche Auswirkungen der Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften, Curych 1991

Ehlermann C. D., Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft - Rechtsprobleme der Erweiterung der Mitgliedschaft und der Verkleinerung - EuR 1984

Everling U., Sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften noch Herren der Verträge? FS Mosler, Heidelberg 1985

Hartley T., The foundations of European Community Law, Oxford 1981;

Swartz I., EG - Rechtsetzungsbefugnisse, insbesondere nach Art. 235, ausschließlich oder konkurrierend? EuR (Sonderheft) 1976

Redakční výhrada:

Tato Studie neprošla jazykovou úpravou a konečnou gramatickou a stylistickou redakcí.

Autorská výhrada:

Tato Studie není právně zavazující. Zejména nelze předpokládat, že by jí byl vázán Ústavní soud České republiky. Pokud může tato Studie někoho přesvědčit, pak jen vahou v ní předložené argumentace.

Uvedená Studie má povahu vědeckého literárního díla ve smyslu autorského zákona.

Ústav práva a právní vědy tímto výslovně opravňuje zvláštní procesní subjekty oprávněné k podání návrhu ve věci souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR s ústavním pořádkem České republiky k případnému využití díla.

Jiné osoby nejsou oprávněny tuto Studii či její část bez předchozího písemného souhlasu Ústavu práva a právní vědy jakkoliv reprodukovat, distribuovat či publikovat.

B Praze dne 14. července 2003

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

NAD OPATOVEM 2026/1 • 149 00 PRAHA 4

TELEFON +420604/169198 • EMAIL ustavprava@volny.cz

© Ústav práva a právní vědy 2003