DĚLITELNÁ NEBO NEDĚLITELNÁ? KONCEPT SUVERENITY V JUDIKATUŘE ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR

Vojtěch Belling*

Abstrakt: *Ústavní soud ČR se problematikou suverenity zaobíral od svého vzniku již v několika nálezech. S pojmem suverenity v nich však nakládá nekonzistentně a bez hlubších teoretických fundamentů. Osciluje přitom mezi chápáním suverenity jako dělitelné státní moci či agregátu kompetencí státu v rámci ustaveného řádu a jako nedělitelné, konstitutivní moci stojící mimo rámec ústavy. Zatímco ještě v nálezu o protiprávnosti komunistického režimu jednoznačně rozlišil mezi suverenitou coby základem konstituující moci a pravomocemi existujícími v rámci konstituovaného řádu, v následných nálezech opakovaně obě roviny vícekrát zaměnil, což vedlo k vzájemně nekonzistentním závěrům. Soud tak na jedné straně zpochybňuje „plnou" suverenitu státu a odkazuje na koncept „sdílené suverenity", na druhé straně z pojmu suverenity vyvozuje materiální omezení přenosů pravomocí na nadnárodní úroveň. Přitom však obsah těchto omezení logicky vyplývá spíše z konceptu (konstituovaného) materiálního ohniska ústavy než z principu suverenity. V článku docházím k závěru, že Ústavní soud by měl pojmu suverenity jako argumentu užívat střídměji, a to i s ohledem na fakt, že mu přísluší být strážcem ústavy, avšak sotva může být strážcem suverenity ve smyslu symbolické, extrakonstitucionální moci.*

Klíčová slova: *suverenita, materiální jádro ústavy, svrchovanost, výsostná práva*

ÚVOD

Téma suverenity je sice po staletí předmětem neutuchajících a mnohdy velmi ostrých debat politické a právní filosofie, avšak spíše zřídka se stává předmětem deliberace soudů. Mnohdy se může zdát, jako by náleželo do sféry pouhé teorie s minimálním praktickým přesahem. Ostatně i ustanovení o tom, že státní moc vychází z lidu, obsažené v čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR, je podobně jako přihlášení k demokratickému právnímu státu mnohdy implicitně pokládáno za politickou proklamaci bez valného konkrétního dopadu na judikaturu. Již Carl Schmitt varoval před takovým pohledem a označil právě taková ustanovení za jádro ústavy, neboť zakotvují konkrétní politické rozhodnutí pro určitou formu státní existence.[1] Právě ona jsou nezměnitelnou substancí ústavy, na rozdíl od ostatních částí, jež je možno měnit rozhodnutím derivativního ústavodárce. Ony zřídkavé případy, kdy jsou předmětem soudní interpretace, jsou proto podstatné, neboť v nich jde o výklad samotné podstaty státu a podmínek jeho existence.

I když se v Ústavě ČR nachází pojem suverenity, respektive svrchovanosti jako jeho českého ekvivalentu,[2] pouze v čl. 1 odst. 1 a čl. 65 odst. 2, má podstatné místo v syste-

* Doc. JUDr. PhDr. Vojtěch Belling, Ph.D., Univerzita J. E. Purkyně v Ústí nad Labem. E-mail: belling@email.cz.
Tato studie byla zpracována v rámci grantového projektu GA ČR GA-16-2039OS „Eroze suverenity a post-nacionální vládnutí v době krize".

1 SCHMITT, C. *Verfassungslehre*. 9. vyd. Berlin: Duncker & Humblot, 2003, s. 24.

2 Čeština obvykle mezi oběma výrazy nerozlišuje, byť je otázkou, zda to nepřispívá k jistému zmatení, a to zejména v souvislosti s častým přejímáním některých konceptů z německé doktríny i judikatury. V němčině má totiž rozlišení mezi výrazy „*Souveränität*" a „*Hoheitsgewalt*" podstatný význam a druhý z termínů je obvykle chápán ve smyslu výsostné moci založené v ústavě. Pokud jsou proto principy spojené s touto „*Hoheitsgewalt*" do češtiny přenášené na koncept svrchovanosti a současně suverenity, dochází ke konfuzi.

matice ústavního řádu (to ostatně platí i v případě ústav, v nichž se samotný výraz „suverenita“ vůbec neobjevuje).[3] Toho si byl Ústavní soud ČR (dále též ÚS) vědom, když právě pojem suverenity vícekrát použil jako ústavní princip zakládající konkrétní normativní důsledky. V několika nálezech, kde se jím zaobíral, přitom rozvinul zajímavou, ne vždy však plně konzistentní a přesvědčivou teoretickou konstrukci. Velkou pozornost vyvolaly v této souvislosti zejména nálezy, v nichž se ÚS zabýval vymezením vztahu mezi evropským a ústavním právem. V nich soud na jedné straně využil pojmu suverenity ke stanovení limitů přenosů pravomocí na Evropskou unii a zároveň určení podmínek jejich výkonu, na straně druhé se současně přiklonil k teoretickému konceptu tzv. sdílené suverenity, jehož zastánci v dějinách moderní právní teorie stáli v ostré opozici vůči teoretikům (klasické) suverenity. Napětí mezi oběmi pozicemi vedlo, a stále vede, k různým interpretacím „evropských“ nálezů ÚS. Někteří chtějí z úvahy soudu o „sdílené suverenitě“ vyvozovat dalekosáhlé normativní důsledky o nepodmíněné a nezvratitelné povaze přenosu pravomocí,[4] popřípadě doložit, že ústavní soud zde zaujal – ve srovnání se svými protějšky z jiných států EU – velmi „proevropský“ postoj.[5] Jiní ÚS kritizují za snahu o stanovení limitů transferu pravomocí coby setrvávání na příliš rigidním výkladu suverenity, jenž vedl až k jeho „euroskeptickému uklouznutí“.[6] Stal se tedy ÚS protagonistou „*difúze suverenity*“ v prostoru jednotného trhu, jak projekt evropské integrace označuje Ulrich Haltern,[7] nebo naopak lpění na tradiční suverenitě jako základu veškeré moci na území státu?

V následujícím příspěvku se pokusím na tuto otázku odpovědět, a to na základě analýzy nálezů, v nichž se ÚS tématem suverenity podrobněji zaobíral. Po krátkém nástinu nálezů z éry prvních deseti let existence ÚS (k zákonu o protiprávnosti komunistického režimu a k postavení církví a náboženských společností) půjde především o třetí nález k cukerným kvótám a posléze oba tzv. lisabonské nálezy. Na základě této analýzy se pak pokusím o kritický komentář ke způsobu nakládání ÚS s konceptem suverenity, zejména ve vztahu k pojmu materiálního ohniska ústavy, a současně zhodnotím, nakolik lze z tohoto konceptu vůbec úspěšně a logicky konzistentně vyvozovat konkrétní normativní závěry v judikatuře. Nebudu se přitom primárně zaobírat mnohokrát diskutovanými otázkami vztahu evropského a ústavního práva, pravomocí Ústavního soudu rozhodovat o použitelnosti právních aktů EU na území ČR nebo o rušení vnitrostátních norem pro nesoulad s právem EU, nýbrž samotnou logikou interpretace a nakládání s pojmem suverenity v užším slova smyslu.

---

3 Příkladem je samozřejmě německý Základní zákon, který sice odpovídající pojem neobsahuje, což ovšem nikterak Spolkovému ústavnímu soudu nebrání se konceptu suverenity dovolávat a vyvozovat z něj normativní konsekvence.

4 TICHÝ, L. – DUMBROVSKÝ, T. Ústavní soud ČR mezi dvěma právními řády: od interpozice k nové evropské doktríně. *Právní rozhledy*. 2013, č. 6, s. 191–198.

5 Tak CASTILLO ORTIZ, P. J. *EU Treaties and the Judicial Politics of National Courts: A Law and Politics Approach*. London – New York: Routledge, 2016, s. 84 an.

6 MALENOVSKÝ, J. K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva. *Právní rozhledy*. 2006, č. 21, s. 774–783, zde s. 779.

7 Srov. HALTERN. U. *Was bedeutet Souveränität?* Tübingen: Mohr und Siebeck, 1997, s. 100.

1. SUVERENITA VERSUS KOMPETENCE: NÁLEZY K ZÁKONU O PROTIPRÁVNOSTI KOMUNISTICKÉHO REŽIMU A K CÍRKVÍM A NÁBOŽENSKÝM SPOLEČNOSTEM

Ve svém prvním a klasickém nálezu k návrhu zrušení zákona o protiprávnosti komunistického režimu[8] se Ústavní soud přihlásil k antipozitivistickému pojetí suverenity. Zcela v duchu kritiky normativismu v prostředí německého „sporu o metodu" postavil ideu suverenity (drže se výrazu „svrchovanost") lidu proti normativistické ideji suverenity zákona. Zatímco suverenita lidu se vztahuje k „*nadstátní, konstruktivní moci*", která předchází konstituované moci, zákon je „*produktem moci uvnitř státu již konstituované a institucionalizované*". Suverenita je zde tedy implicitně identifikována s ústavodárnou mocí. Ačkoliv Ústavní soud výslovně neřeší otázku, zda se vztahuje pouze k originární, nebo rovněž derivativní ústavodárné moci, z jeho argumentace vyplývá jednoznačně první možnost. Explicitně totiž konstatuje, že „*v rámci ústavního státu nejsou již svrchovanosti, tam jsou již jen kompetence*". Ani kompetence měnit jednotlivé části ústavy zakotvená touto ústavou není proto v systematice této argumentace zaměnitelná se suverenitou.

Tímto svým pojetím se soud přiklonil na stranu starší kritiky pozitivismu a normativismu. Jak známo, koncept suverenity zákona, respektive suverenity práva, razili ve své době již Francois Guizot, Hugo Krabbe a – v podobě suverenity ústavy – Hans Kelsen.[9] Jejich pojetí přitom v mnohém navazovalo na dřívější pozitivistické spojování suverenity s již konstituovaným státem a s jeho právní mocí. Odpůrci pozitivismu, jako byli Carl Schmitt či Hermann Heller, proti tomuto pohledu kladli koncept, který suverenitu vztahoval k lidu coby sociální entitě, která měla být původním subjektem ústavodárné moci.[10] Tím navázali na starší hobbesovskou tradici, ve které byla suverenita přisuzována nikoli státu ve smyslu právnické osoby, nýbrž subjektu, kterým je stát a jeho právní řád konstituován.

Tento svůj koncept suverenity lidu Ústavní soud později, v nálezu k návrhu zákona o církvích a náboženských společnostech ze dne 27. 11. 2002 podstatně modifikoval, když prohlásil, že „*princip suverenity státu není možno chápat natolik extenzivním způsobem, že mu bude nutně odporovat již jen samotná právní existence jakýchkoliv právních subjektů odvozených z jiné právní skutečnosti, než je výslovná akceptace státní mocí*".[11] Myšlenka liberálního právního státu podle ÚS „*vychází z toho, že stát má omezovat svoje státní zásahy a vliv pouze na takové případy, kdy je to nezbytné a kdy to jednoznačně koresponduje s veřejným zájmem. Přebujelost státního vlivu a svévolná reglementace*

---

8 Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93 (14/1994 Sb.), k zákonu o protiprávnosti komunistického režimu.

9 GUIZOT, F. *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe, I.* Paris: Didier, 1851, s. 111; KRABBE, H. *Die Lehre von der Rechtssouveränität*, Groningen: J. B. Wolters, 1906, s. 245; KELSEN, H. *Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts.* Tübingen, 1920. V českém ústavním pořádku se toto pojetí odráží v preambuli Listiny základních práv a svobod.

10 Jak přitom ukazuje Michael Stolleis, byla v meziválečné éře kritika normativistické destrukce suverenity v německé právní vědě dominantním proudem, který zdaleka nelze redukovat jen na jmenované autory (STOLLEIS, M. *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. II. Weimarer Republik und Nationalsozialismus.* München: C. H. Beck, 1999, s. 153 an., zvl. s. 169 an.). Viz k tomuto tématu podrobněji má kniha *Zrození suveréna. Pojem suverenity a jeho kritika v moderní politické a právní filozofii.* Brno: CDK, 2015, s. 343 an.

11 Nález sp. zn., Pl. ÚS 6/02, (4/2003 Sb.), postavení církví a náboženských společností.

společenských jevů je pak ve zjevném rozporu s tímto pojetím". I když tato pasáž, k níž se soud hlásil i později,[12] na první pohled může působit spíše jako upřesnění výše uvedeného pojetí v tom smyslu, že ani lidu příslušející suverenita není neomezená, představuje ve skutečnosti podstatnou změnu pohledu. Tím, že soud uznal, že na území státu existují entity, jejichž právní subjektivita není odvozena ze státu a jeho suverenity, akceptoval současně existenci dalšího, nadřazeného[13] právního řádu, jehož subjektem tyto entity jsou. To je však v rozporu s klasickým Hobbesovým konceptem suverenity, jenž se zakládá na tom, že suverenita je na určitém území základem veškerého právního řádu a mimo ni existuje jen prostor přirozené svobody coby mimoprávní kategorie.[14] V tomto klasickém pojetí jsou i lidé právními subjekty jen prostřednictvím (suverénním aktem) konstituovaného právního řádu (jímž pochopitelně nemusí být jen psané právní normy a psaná ústava). Naopak přístup, který v roce 2002 zaujal Ústavní soud, se blíží pojmu nejvyšší moci předmoderní tradice spojené např. se jmény Bartola de Saxoferrato či Balda de Ubaldis. Také u nich je sice lid (*populus*) nositelem nejvyšší moci, avšak s tím, že tato jeho moc je omezena vyšším přirozeným a Božím právem, v jehož rámci vůbec existuje a díky němuž mají lidé vůbec právo na moci participovat.[15] Tato tradice nejvyšší světské moci coby právně omezené kompetence existující uvnitř vyššího, nadpozitivního právního řádu, se v dějinách moderního politického a právního myšlení dále rozvíjela, aniž by se však smísila s protikladnou vizí, která veškerý existující právní řád opírala o sociální legitimitu zdola.

Oba dva pohledy na suverenitu se promítají a vzájemně mísí v judikatuře Ústavního soudu až do současnosti, a to konkrétně v nálezech dotýkajících se vztahu evropského a národního ústavního práva. Jejich paralelní přítomnost přitom vedla ÚS k mnoha zjevným inkonzistencím, a to nejen v čistě teoretických konstrukcích, ale i jejich praktických implikacích, jak dále uvidíme.

2. POJEM SUVERENITY V NÁLEZU K CUKERNÝM KVÓTÁM (III)

2.1 Přenos části suverenity a originární nositel suverenity

Ve svém třetím nálezu k cukerným kvótám (dále též *Cukerné kvóty III*) se Ústavní soud věnoval konceptu suverenity v souvislosti s přesunem pravomocí na Evropskou unii.[16]

---

[12] Nález sp. zn. IV ÚS 34/06 (N 201/47 SbNU 597), k právní subjektivitě tzv. historických církevních právnických osob.

[13] Má-li jít o řád, který právně omezuje suverenitu státu a jeho možnost regulovat určité jevy, tak musí být „suverenitě" logicky nadřazený (respektive vyplývat z nějaké nadřazené normy společné oběma řádům), jinak by ji nemohl omezovat.

[14] Srov. k tomu vynikající rozbor Hobbesova pojetí vztahu svobody a práva, potažmo suverenity od Quentina Skinnera (SKINNER, Q. *Hobbes and the Republican Liberty*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008). Viz také BELLING, V. Hobbesovo pojetí suverenity v kontextu pojmů osoby a reprezentace. *Reflexe*. 2014, č. 47, s. 85–110.

[15] Baldův koncept lidu jako fiktivní osoby je v tomto směru zcela odlišný od moderních konceptů fikce. Pro Balda není lid umělým výtvorem, nýbrž přirozeně existující korporací, jež existuje v rámci vyššího normativního rámce (viz např. CANNING. J. *The Political Thought of Baldus de Ubaldis*. Cambridge: Cambridge University Press: 2003, s. 185 a s. 190). I Bartolovo pojetí lidu je přes své diference vůči Baldovi od moderního konceptu radikálně odlišné (srov. CRIGNON, P. L'ontologie politique de Hobbes et son impact sur le droit public universel. In: Jauffrey Berthier – Nicolas Dubos – Arnauld Milanese – Jean Terrel (eds). *Lectures de Hobbes*. Paris: Ellipses Marketing, 2013, s. 249–280, zde s. 269).

Rozvinul přitom několik zajímavých, avšak ne zcela vzájemně slučitelných úvah. V úvodních pasážích vlastního přezkumu uvádí, že Česká republika přenesla na EU podle čl. 10a Ústavy „*některé části státní suverenity*“.[17] Takové konstatování je jednoznačně v rozporu s dřívějším pojetím, dle kterého nejsou v rámci konstituovaného ústavního státu „svrchovanosti“, nýbrž jen kompetence. Je také v rozporu s klasickým pohledem na suverenitu v moderní politické i právní teorii, v němž není suverenita faktickou (a dělitelnou) mocí či agregátním celkem státních pravomocí, nýbrž ideální, neomezenou kreační mocí, jež předchází ústavě a pozitivnímu právu. Koncept „dělitelné“ nejvyšší moci navazuje naopak na předmoderní pojetí *summa potestas* zakotvené v již existujícím univerzálním normativním řádu. Z následující argumentace Ústavního soudu však lze dovodit, že šlo spíše o pojmové zmatení a míněným významem oněch „částí suverenity“ byla výsostná práva v pojetí německé doktríny a Spolkového ústavního soudu.[18] Pojem „svrchovaných pravomocí“, který těmto výsostným právům odpovídá, se ostatně v téže souvislosti objevil již dříve v důvodové zprávě k euronovele Ústavy.[19]

Ústavní soud totiž o pár odstavců dál dochází k závěru, že přesun pravomocí jakýchkoli vnitrostátních orgánů nelze zaměňovat se suverenitou, neboť jde o podmíněné propůjčení, zatímco „*originárním nositelem suverenity a z ní vyplývajících pravomocí zůstala nadále Česká republika*“.[20] Toto rozlišení přenesených pravomocí od (originárního nositele) suverenity navazuje na odlišení suverenity od konstituovaných kompetencí ve výše zmíněném nálezu k zákonu o protiprávnosti komunistického režimu a současně odpovídá německé doktríně výsostných práv. Podle této doktríny lze přenášet na nadnárodní orgány jednotlivé pravomoci i v klíčových oblastech činnosti státu, aniž by tím docházelo k dělení či omezování suverenity. Logika tohoto pojetí je zřejmá a odpovídá logice prvního nálezu českého Ústavního soudu: zatímco suverenita je vlastností příslušející samotnému lidu coby zdroji legitimity celého ústavního řádu, výsostná práva jsou již konkrétní pravomoci konstituované uvnitř tohoto řádu a přisouditelné jednotlivým ústavním institucím (mezi které lze řadit i derivativního ústavodárce, tedy ústavou určený

---

16 Nález sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (154/2006 Sb.), Cukerné kvóty III.

17 Ibidem, část VI A, odst. 10.

18 Na tom, že na EU nebyla přenesena suverenita, nýbrž konkrétní svrchovaná práva, trvá Spolkový ústavní soud ve své judikatuře konstantně. Viz jeho rozhodnutí BVerfGE 22, 293 (296) – 1967 (EWG Verordnungen); 37, 271 (279n.) – 1974 (Solange I); 73, 339 (375) – 1986 (Solange II); 89, 155 (183) – 1993 (Maastricht). V maastrichtském rozhodnutí se hovoří též o společném výkonu suverenity státy EU (odst. 188n), aniž by však tato byla na EU přenesena. Přehledně k judikatuře SÚS v oblasti vymezení kompetencí van OOYEN, R. Ch. *Die Staatstheorie des Bundesverfassungsgerichts und Europa. Von Solange über Maastricht zu Lissabon.* 3. vyd. Baden-Baden: Nomos, 2010 a z české literatury MLSNA, Petr – KNĚŽÍNEK, Jan. *Mezinárodní smlouvy v českém právu. Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlašování a aplikace.* Praha: Leges, 2009, s. 403 an. Viz také Dieter Grimm, jenž konstatuje, že „*na nedělitelnosti suverenity lze za změněných podmínek trvat pouze, pokud bude rozlišováno mezi abstraktní suverenitou a konkrétními svrchovanými právy*“. (GRIMM, D. *Souveränität. Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffs.* Berlin: Berlin University Press, 2009, s. 107).

19 „*Svrchovaný stát při svém vstupu předává mezinárodní instituci část svých svrchovaných pravomocí v oblasti tvorby práva, vynucování práva, centrálního bankovnictví atd. Nevzdává se tím svrchovanosti samotné, která je pojmovým znakem samostatného státu. Naopak svou svrchovanost zhodnocuje tím, že ji v některých oblastech vykonává společně s jinými státy prostřednictvím zvláštního mezinárodního subjektu. Vstup do Evropské unie proto nebude mít za následek ztrátu svrchovanosti českého státu, ale jen odlišný výkon svrchovaných pravomocí.*“ Důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 395/2001 Sb., sněmovní tisk č. 884, 3. Volební období, dostupné z: <ww.psp.cz> [citováno 26. 4. 2016].

20 Nález sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (154/2006 Sb.), Cukerné kvóty III, část VI B, odst. 4.

orgán povolaný ke změnám ústavy).[21] Rozhodně přitom nelze jednoduše tvrdit, že úvaha soudu o originárním „nositeli“ suverenity je nesprávná proto, že originárním „nositelem“ moci je lid a stát pouze derivativním, jak tvrdí L. Tichý a T. Dumbrovský.[22] Lid coby základ suverenity ve smyslu ústavy není totiž empiricky přítomnou jednotkou, korporací v předmoderním smyslu konceptu „*populus*“, již by bylo možné identifikovat s hlasujícím lidem v referendu, nýbrž symbolickým centrem státní moci. Jak správně konstatuje Josef Isensee, přes pokušení pokládat lid za konkrétní jednající entitu je v kontextu suverenity a ústavodárné moci třeba chápat jej jako referenční subjekt.[23] Lid ve smyslu ústavy tedy není nositelem, nýbrž referenčním subjektem suverenity. Jak správně upozornil Hermann Heller, v demokratickém státě a jeho ustaveném řádu žádný „nositel“ suverenity neexistuje, je zde jen její subjekt.[24] Tímto referenčním subjektem však není agregát občanů hlasujících ve volbách či v referendu. I tento plebiscitní „lid“ je totiž v rámci konstituovaného řádu orgánem státu, který, stejně jako jiné orgány, reprezentuje suverénní lid, není s ním však identický. Uvnitř konstituovaného systému tak pro empirického, viditelného suveréna, respektive „nositele“ suverenity není místo, ať by jím byl parlament, ústavní soud, nebo lidé hlasující v referendu. Protože se suverenita vztahuje k předústavní originární ústavodárné moci, je v rámci ústavního systému pojem suveréna vyhrazen pouze lidu ve smyslu ideálního zdroje ústavodárné moci. Po dobu trvání tohoto systému tak tento suverén hraje roli referenčního subjektu, z nějž je odvozována moc vykonávaná jeho reprezentanty.

Suverenita lidu není proto v rozporu se suverenitou státu, je-li lid referenčním subjektem, který teprve díky státu získává podobu organizované rozhodující politické entity.[25] Podstatné je, že v této podobě stát spolu s lidem coby referenčním subjektem předchází ústavě, resp. konstituovanému řádu, v němž již suveréna hledat nelze.[26] Nemá proto smysl odvozovat suverenitu státu z lidu či naopak. Suverénní lid i stát jsou v ústavním systému demokratického státu vzájemně komplementární pojmy. Pokud tedy Ústavní soud hovoří o státu jako originárním nositeli suverenity, není to nutně nesprávné, pakliže tím má na mysli to, že mu nepředchází žádný konstituovaný řád, v němž by jeho moc

---

[21] Těmito výsostnými právy či pravomocemi lze chápat pravomoci státu určené k plnění jeho úkolů, např. při normotvorbě a prosazování práva, při výběru daní či použití mocenských prostředků navenek. Německý pojem „*Hoheit*“ je v tomto kontextu přesnější, neboť umožňuje spojení s konkrétními oblastmi činnosti státu: „*Gesetzgebungshoheit*“, „*Finanzhoheit*“, „*Wehrhoheit*“.

[22] TICHÝ, L. – DUMBROVSKÝ, T. Ústavní soud ČR mezi dvěma právními řády: od interpozice k nové evropské doktríně. *Právní rozhledy*. 2013, č. 6, s. 191 an.

[23] ISENSEE. J. *Das Volk als Grund der Verfassung – Mythos und Relevanz der Lehre von der verfassungsgebenden Gewalt*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1995, s. 48.

[24] K pojmovému rozlišení subjektu a nositele suverenity viz HELLER, H. *Staatslehre*. Leiden: Lijthof, 1934, s. 278. Srov. také BELLING, V. *Zrození suveréna*, s. 400 an.

[25] Hermann Heller tu používá pojmu „*organisierte Wirkeinheit*“ (ibidem, s. 228). Stejně, a rovněž jako „*organisierte politische Entscheidungseinheit*“, jej pak nazývá BÖCKENFÖRDE, E. W. Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart. In: E. Böckenförde. *Recht, Staat, Freiheit*. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 2006 (1991), s. 209–243, zde s. 219 an.

[26] Christian Seiler v podobné souvislosti, ve vztahu k čl. 20 odst. 2 věta 1 německého Základního zákona („*alle Staatsgewalt geht vom Volke aus*“), jenž je paralelní normou k čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR, konstatuje, že toto ustanovení je „*jak potvrzujícím výrazem pouze právně filosofické suverenity lidu, tak normou pozitivního práva, které zná jen suverenitu státu a zásadu demokracie. Oba pojmy suverenity se vztahují na různé entity: lid a stát*“. (SEILER, Ch. *Der souveräne Verfassungsstaat zwischen demokratischer Rückbindung und überstaatlicher Einbindung*. Tübingen: Mohr und Siebeck, 2005, s. 380, úryvek přel. V. B.).

byla již normativně upravena, nýbrž že sám ústavě předchází. Uvedené vyjádření však bezesporu není příliš šťastné, neboť navozuje dojem pozitivistické identifikace suverenity se státní mocí a přisouzení role nositele této suverenity státu coby právnické osobě, namísto lidu coby referenčnímu politickému subjektu.[27] V kontextu teze o „částech" suverenity navíc působí tak, jako by zde existovala na jedné straně „originární", nedělitelná suverenita a na druhé straně derivativní, dělitelná suverenita, a jako by tak bylo možno pojem suverenity zcela zaměnit za pojem ústavodárné moci v její originární i derivativní dimensi.

2.2 Omezení přenosu pravomocí suverenitou

Spíše než koncept nositele suverenity je však v nálezu k cukerným kvótám problematické vyvození nutnosti omezení přenosů určitých pravomocí z konceptu suverenity. Ústavní soud totiž prohlásil, že takovým přenosem nesmí dojít nejen k ohrožení *„samotné podstaty materiálního právního státu"*, ale také k ohrožení *„základů státní suverenity České republiky"*. Zatímco prvně jmenovaná podmínka se vztahuje k *„obsahovým komponentám výkonu státní moci"*, druhá se týká *„mocenských atributů státní svrchovanosti"*.

Zatímco v případě podstatných náležitostí demokratického právního státu již existuje obsáhlá judikatura, která obsah tohoto konceptu podrobněji vymezuje, u *„základů státní suverenity"* lze jen spekulovat, co vše k nim může náležet. Předně je však otázkou, jak lze soudní cestou tyto „základy" vůbec chránit. Vzhledem k tomu, že suverenitu nemůžeme, jak již řečeno, zaměnit s ústavně zakotvenými pravomocemi, je jakákoli snaha o její „ochranu" v rámci ustaveného řádu, včetně ochrany soudní cestou, prazvláštní. Suverén stojí – ostatně i v logice prvního nálezu Ústavního soudu – nad každým ústavně konstituovaným orgánem s jeho stejně tak ústavně konstituovanými pravomocemi (logicky včetně Ústavního soudu), pročež pokud by se sám rozhodl (či byl donucen) na svou suverenitu rezignovat či s ní jakkoli jinak nakládat, těžko by mu v tom mohl Ústavní soud zabránit (pokud by se mu to podařilo, bylo by ostatně sotva možné hovořit o suverénovi). Znovu můžeme podotknout, že suverénem v tomto smyslu není derivativní ústavodárce konstituovaný ústavou (tj. aktuální třípětinová většina obou komor parlamentu nebo lidé hlasující v referendu). Role strážce ústavy, již může Ústavní soud vykonávat i ve vztahu k aktům derivativní ústavodárné moci, není rolí strážce suverenity, kterážto nemůže příslušet nikomu jinému než suverénovi samotnému.

Lze si samozřejmě představit argument, že například přenos tzv. kompetenční kompetence na nadnárodní úroveň by narážel na *„základy státní suverenity"*. Zmíněný Spolkový ústavní soud (dále SÚS) ve svém maastrichtském rozhodnutí suverenitu s kompetenční kompetencí do značné míry ztotožnil a výslovně tuto kompetenci vyňal z ústavně přípustného transferu výsostných práv.[28] Aniž bychom na tomto místě museli otevírat

[27] Otázka, zda je nositelem suverenity stát, panovník či lid, byla ostatně v právní vědě 19. století jedním z nejdiskutovanějších témat. Srov. QUARITSCH, H. *Staat und Souveränität. I. Die Grundlagen*. Frankfurt/Main, 1970, s. 471, 502; SCHLIESKY, U. *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt. Die Weiterentwicklung der Staatslehre und Staatsrechts im europäischen Mehrebenensystem*. Tübingen: Mohr und Siebeck, 2004, s. 99. Viz k tomu též BELLING, V. *Zrození suveréna*, s. 313 an.

[28] BVerfGE 89, 155, odst. 194. Srov. LERCHE, P. *„Kompetenz-Kompetenz"* und das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. In: Jügen Ipsen a kol. (ed.). *Verfassungsrecht im Wandel*. Köln: Heymanns, 1995, s. 409–424.

složitou a v literatuře mnohokrát diskutovanou otázku vymezení této kompetence, její legislativní a judiciální dimenze a její (ne)přípustnosti na úrovni EU,[29] je třeba ji odlišovat od pojmu suverenity. Tzv. kompetenční kompetence je totiž ústavně zakotvená pravomoc odpovídající derivativní ústavodárné moci. Je zřejmé, že je standardně vykonávána zákonodárným sborem v příslušné kapacitě derivativního ústavodárce, případně nejvyšší soudní institucí (v její judiciální dimensi). Bezesporu spadá mezi výsostná práva ve výše uvedeném smyslu. Pokud bychom ji zaměnili se suverenitou, mohli bychom jistě mluvit o tom, že takto chápaná suverenita je *per se* omezená.[30] Avšak právě taková záměna se míjí s chápáním suverenity jako moci, jež ústavě předchází. Suverenita není kompetence, a to ani ta kompetenční.[31]

I pravomoc definovat a rozdělit pravomoci v rámci konstituovaného ústavního řádu je součástí tohoto řádu a jsou na ni aplikována příslušná omezení, *in concreto* čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR.[32] Přenos kompetenční kompetence, tedy fakticky pravomoci rozhodovat o rozsahu a obsahu svěřených pravomocí, na orgán EU by z tohoto hlediska nemusel být neslučitelný se „základy" suverenity, neboť by neznamenal omezení originárního suveréna. Spíše než z hlediska suverenity by takový krok byl problematický z hlediska demokracie. Moc zakládat, měnit nebo rušit pravomoci by totiž byla vykonávána nadnárodním orgánem, který by sice pro tento účel byl reprezentantem lidu ČR coby referenčního subjektu, avšak byl by volen (pokud vůbec) občany celé EU.[33] Z hlediska praktického je tak pro účely judikatury princip podstatných náležitostí demokratického právního státu daleko snáze uchopitelný než princip suverenity a uvedené zdvojení podmínek ze strany ÚS se nejeví ani jako teoreticky plausibilní a ani jako upotřebitelné.

---

[29] Viz k tomuto tématu již starší, avšak robustní práci MAYER, F. C. *Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung. Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und die Letztentscheidung über Ultra-Vires-Akte im Mehrebenensystem. Eine rechtsvergleichende Betrachtung von Konflikten zwischen Gerichten am Beispiel der Gerichte von EU und USA*. Baden-Baden: Nomos, 2000. K rozlišování různých dimensí kompetenční kompetence viz WEILER, J. – HALTERN, U. The Autonomy of the Community Legal Order – Through the Looking Glass. *Harvard International Law Journal*. 1996, roč. 37, s. 411; WALKER, N. *The Idea of Constitutional Pluralism*, s. 349. Srov. dále CRAIG, P. The ECJ, National Courts and the Supremacy of Community Law. In: Ingolf Pernice – Roberto Miccú (eds). *The European Constitution in the Making*. Baden-Baden: Nomos, 2003, s. 48 an.

[30] Tak již HÄBERLE. P. Zur gegenwärtigen Diskussion um das Problem der Souveränität. *Archiv des öffentlichen Rechts*. 1967, roč. 92, s. 259–287, zde s. 268.

[31] Srov. již HELLER, H. *Souveränität*, s. 160. Chápání suverenity jako kompetenční kompetence prosazoval naopak VERDROSS, A. *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*. Wien – Berlin: J. Springer, 1926, zvl. s. 163–223.

[32] Srov. HOLLÄNDER, P. Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce. *Právník*. 2005, roč. 144, č. 4, s. 313 an. O skutečnost, že i akty derivativní ústavodárné moci musí naplňovat materiální principy konstituovaného ústavního řádu, se opírá i nález Pl. ÚS 27/09, „Melčák". Viz k tomuto tématu např. ŠIMÍČEK, V. Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a nález Ústavního soudu ve věci M. Melčáka. In: *Vladimír Klokočka – liber amicorum*. Praha: Linde, 2009, s. 217–234 a nejnověji z komparativního hlediska MADEJ, M. Melčák nebo Melčáci? Ústavní soudy rušící ústavní zákony. *Právník*. 2016, roč. 155, č. 5, s. 413–426.

[33] Ostatně i zmiňovaný SÚS vyvozuje nepřípustnost přenosu kompetenční kompetence právě parlamentní odpovědností ústavodárce (BVerfGE 89, 155, odst. 194). Nelze dle mého soudu tvrdit, že přenos pravomocí na nadnárodní organizaci nemůže *per se* materiálně porušit jádro ústavního pořádku, a že je z tohoto důvodu nutné jej odlišovat od přímých novelizací ústavy (tak ovšem TICHÝ, L. – DUMBROVSKÝ, T. Ústavní soud ČR mezi dvěma právními řády: od interpozice k nové evropské doktríně. *Právní rozhledy*. 2013, č. 6, s. 193). Tak jako přenos pravomocí v rámci státu, tedy mezi jednotlivými státními orgány, může narážet na limity ústavnosti, může k témuž docházet i u přenosu na nadnárodní úroveň. Rozhodně přitom pro konstatování souladu s materiálním ohniskem ústavy není příliš relevantní, že v příslušném nadnárodním orgánu jsou přítomni *„zástupci České republiky"* (kteří mohou být ostatně také přehlasováni).

2.3 Vyplývají podmínky propůjčení pravomocí z principu suverenity?

Dalším kontroverzním elementem nálezu k cukerným kvótám relevantním z hlediska pojmu suverenity byl koncept podmíněného propůjčení pravomocí, opakovaně kritizovaný v literatuře. L. Tichý a T. Dumbrovský vůči ÚS namítají, že „lid" coby originární ústavodárce v referendu souhlasil s přenosem pravomocí bez podmínek.[34] J. Malenovský vytýká soudu „mylný" pohled na přenos pravomocí jako bilaterální akt, zatímco ve skutečnosti tu jde o „mnohostrannou operaci".[35] Obě tyto výhrady nepokládám za příliš přesvědčivé, byť s argumentací soudu, jak dále ukáži, rovněž nemohu souhlasit.

K první výhradě lze uvést, že občané hlasující v referendu jsou neméně reprezentanty lidu coby referenčního subjektu ve smyslu čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR než jiné ústavní orgány. Není tedy důvod, proč by Ústavní soud nemohl v rámci své pravomoci vyvodit z interpretace ústavy určité podmínky, za nichž lze zakládat, měnit, rušit nebo přenášet pravomoci, a to jak mezi státními orgány navzájem, tak ze státu na jinou organizaci, bez ohledu na to, jak je o takovém aktu rozhodováno. Ani lid hlasující v referendu nemůže schválit akt, jenž by byl v rozporu s principy materiálního ohniska ústavy, neboť i jeho jednání je výrazem konstituované, nikoli konstituující moci. Už vůbec není přitom podstatné, zda je některá pravomoc přenášena na nadnárodní úroveň nebo přenášena či měněna v rámci státu.[36]

Rovněž Malenovského pohled není přesvědčivý, neboť pomíjí otázku perspektivy právního řádu, z níž je na přenos pravomocí nahlíženo. Zatímco z perspektivy nadnárodního integračního celku jde samozřejmě o mnohostranný akt (neboť mezinárodní organizace získává pravomoci od různých států současně), z perspektivy státu je samotný přenos pravomocí, jakkoli provedený na základě mnohostranné mezinárodní smlouvy, logicky dvoustranný akt. Ona dvoustrannost se totiž nevztahuje k povaze smlouvy, na jejímž základě je přenos proveden. I když se vícero států současně vzájemně zaváže k tomu, že přenesou určité pravomoci na mezinárodní organizaci, v každém jednotlivém případě jde pak o přesun mezi dotyčným státem a dotyčnou organizací, která sama stranou smluvního vztahu není.

Jiří Malenovský dále tvrdí, že se podmíněné propůjčení neslučuje s definitivní povahou integračního procesu a otevírá možnost opětovného transferu pravomocí na národní úroveň. Zde však musíme rozlišit propůjčenost a podmíněnost. Pakliže ovšem vyjdeme z výše uvedeného odlišení suverenity od výsostných práv (ve smyslu ústavně zakotvených pravomocí), není samotný princip propůjčenosti pravomocí ničím, co by nás muselo znepokojovat. Originárním disponentem pravomocí je totiž pouze suverén, zatímco jednotlivé ústavní orgány disponují pravomocemi již jen odvozeně.[37] Jinými slovy, i jejich

---

[34] TICHÝ, L. – DUMBROVSKÝ, T. *Ústavní soud ČR mezi dvěma právními řády*, s. 194.

[35] MALENOVSKÝ, J. *K nové doktríně ústavního soudu*, s. 778.

[36] Viz pozn. 27.

[37] Samotný pojem pravomoci nás v této souvislosti musí rovněž zajímat. Např. podle Jana Kysely je pravomoc pouze způsobilost orgánů vykonávat moc, zatímco působnost označuje okruh vztahů, na něž lze pravomoci uplatnit (KYSELA, J. K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. *Právní rozhledy*. 2002, č. 11, s. 525). S tímto pojmovým rozdělením lze jistě v teorii souhlasit. Oboje ovšem nelze v praxi oddělit. Tvrdit, že v případě EU nedochází k přenosu pravomoci, nýbrž působnosti, by proto bylo zjednodušující. Jak konstatuje P. Bříza, dochází totiž současně k tomu, že v daných oblastech ztrácí státní orgány i určité nástroje (BŘÍZA, P. Jaké jsou dopady „Lisabonského nálezu" (nejen) pro ústavní rovinu vztahu českého a unijního práva? *Soudní rozhledy*. 2009, č. 6, s. 201). Jinými slovy lze říci, že se státní orgán pro danou oblast vzdává své pravomoci.

pravomoci jsou jim propůjčeny lidem coby referenčním subjektem ústavodárné moci. Propůjčenost je vlastností každé ústavně zakotvené pravomoci a neznamená nic jiného, než právě princip této zakotvenosti. Z tohoto hlediska je pravomoc přenesená na nadnárodní orgán propůjčená stejně jako pravomoc svěřená státnímu orgánu. Rozdíl spočívá v tom, kdo tyto pravomoci vykonává, avšak nikoli v tom, kdo je jejich referenčním subjektem z hlediska národní ústavy. Problém, jak správně postřehl Dieter Grimm, pak tkví v tom, že v nadnárodní organizaci není vždy možné dostatečně zajistit soulad výkonu takto svěřených pravomocí s principy ústavního řádu, z něhož pocházejí.[38] Zde se dostáváme k tomu, zda propůjčení pravomocí může být také podmíněné. Tady ovšem argumentace ÚS stojí na vratkých základech.

Kvůli Grimmem zmíněnému problému německý SÚS v minulosti přijal doktrínu, podle níž je výkon svěřených pravomocí možné ústavním soudem v individuálních případech přezkoumávat. Tou se, jak známo, ÚS v mnohém inspiroval. Mezi doktrínou SÚS a doktrínou ÚS tak, jak byla vyjádřena v nálezu k cukerným kvótám, je ovšem řada rozdílů. SÚS si přisvojil pravomoc přezkoumávat individuální akty Společenství (potažmo Unie) z hlediska základních práv a z hlediska *ultra vires* jednání. V případě základních práv přitom v doktríně *Solange II* rezignoval na individuální přezkum, dokud je ve Společenství (Unii) zachován stejný standard ochrany základních práv jako v Německu. U přezkumu souladu unijních aktů s rozsahem svěřených pravomocí (doktrína tzv. vybočujícího právního aktu) má pak SÚS možnost takový přezkum provádět v každém individuálním případě. Obě doktríny SÚS, tedy koncept *Solange II* a koncept vybočujícího právního aktu, ovšem nehovoří o podmíněnosti přenosu pravomocí. Ochranou základních práv není podmíněn samotný přenos pravomocí, nýbrž pouze omezen jejich výkon. Pokud by byl standard této ochrany ohrožen, nedochází k jakémusi zpětnému přenosu, respektive zneplatnění původního přenesení, nýbrž pouze k možnosti prohlášení nepoužitelnosti aktů, které budou porušovat základní práva dle německého Základního zákona jako referenční normy. Stejně tak ani doktrína „vybočujícího právního aktu“ neobsahuje žádnou teorii „podmíněného“ přenosu. Vybočující právní akt není na území SRN použitelný, nicméně nevede k zpětvzetí pravomoci.

Ústavní soud se v nálezu k cukerným kvótám vydal podstatně jiným směrem argumentace než SÚS. Celé propůjčení (ÚS *promiscue* mluví též o delegování) části pravomocí je podmíněné v důsledku státní suverenity. Nejde přitom jen o podmínku přenosu *ex ante*, konzumovanou okamžikem jeho uskutečnění, která by zavazovala spíše ústavní

Nevzdává se totiž působnosti ve smyslu materiální oblasti (jako sféry společenských vztahů), ale právem definované moci v této sféře, respektive její části jednat. Parlament tedy bezesporu přišel o pravomoc vydávat zákony v některých oblastech, jakkoli nepřišel o pravomoc vydávat zákony v jiných oblastech. Naopak těžko by bylo hovořit o tom, že přišel o „okruh vztahů“, který je ve skutečnosti součástí nikoli právní, nýbrž sociální reality (zatímco právní nástroje na tento okruh uplatňované již spadají do sféry práva). Přišel jen o (pravo)moc v daném „okruhu“ jednat. V tomto nepokládám za zcela přesnou argumentaci Břízovu, v níž je přenos „okruhu vztahů“ spojen s „přenosem části suverenity“. „Okruh vztahů“ lze přenášet právě tak málo, jako lze přenášet určitou část společnosti. Jediné, co se přenáší, je pravomoc v určitém okruhu jednat. Hovoříme-li v následujícím textu o přenosu pravomocí, máme na mysli právě přenos pravomoci vykonávat moc v určité konkrétní oblasti. Současně však lze – s odkazem na Břízovu otázku, zda by nebylo vhodnější překládat pojem „*competence*“ jako působnost – položit obecnou otázku, zda by používání pojmu „kompetence“ ve smyslu, jak činí německá či anglosaská právní věda, tedy jako komplexu oprávnění použít určité nástroje a (pozitivně či negativně) vymezené oblasti pro takové použití, nebylo v kontextu ústavního práva vhodnější.

[38] GRIMM, D. *Souveränität*, s. 95.

orgány, které přenos umožní. Delegace totiž trvá pouze „*potud, pokud tyto pravomoci jsou orgány ES vykonávány způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity České republiky a způsobem, jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu*“. *A contrario* platí, že pokud takto vykonávány nebudou, přestane celá delegace jako taková platit.

To je ovšem zcela jiné „dokud“ („*solange*“), než v případě SÚS, ale i řady dalších ústavních soudů.[39] Na jeho základě lze totiž vyvodit nejen neplatnost konkrétního aktu, ale – dovedeno *ad absurdum* – zneplatnit *ex nunc* celé členství ČR v EU. Zůstává přitom otázkou, proč je takový pohled opřený o princip suverenity. Zatímco totiž pojem suverenity dozajista umožňuje vysvětlit, proč je každé svěření pravomocí, ať státnímu nebo nadnárodnímu orgánu, pouze propůjčením, neříká již, zda vůbec a jak má být toto propůjčení podmíněno v rámci již konstituovaného řádu. Ani případné jednání zákonodárce v rozporu s principy materiálního právního státu nic nemění na jeho pravomocích, nýbrž pouze způsobuje neplatnost konkrétních aktů. Není tedy zřejmé, proč by nadnárodní orgán měl být v tomto směru omezen více než orgán státní. Spíše než o podmíněnosti propůjčení pravomocí měl tak ÚS hovořit o materiálním omezení jejich výkonu, a to nikoli s ohledem na princip suverenity, nýbrž s ohledem na princip materiálního jádra ústavy. Bez pojmu suverenity se mohl v celém nálezu obejít.

3. SUVERENITA NEBO MATERIÁLNÍ OHNISKO ÚSTAVY?: NÁLEZY K LISABONSKÉ SMLOUVĚ

Politicky velmi diskutovaný nález k eurozatykači z r. 2006 potvrdil doktrínu vyjádřenou v *Cukerných kvótách III*.[40] Ústavní soud zde znovu zopakoval obě podmínky trvání přenosu pravomocí s referenčním rámcem v podobě podstatných náležitostí demokratického právního státu a principu suverenity.[41] Konceptem suverenity se nicméně v tomto kontextu již nijak nově nezaobíral, stejně jako ani v nálezu o lékové vyhlášce, kde se opět zaobíral pravomocí rušit vnitrostátní normy, jež jsou v rozporu s právem EU.[42]

---

[39] Nelze tedy bez dalšího tvrdit, že v dané věci učinil ÚS „*podobné závěry, které učinily vrcholné soudy jiných členských států ve vztahu k právu EU*“, jak konstatoval KOMÁREK, J. Vztah práva Evropské unie a právního řádu ČR očima tří rozhodnutí Ústavního soudu. *Soudní rozhledy*. 2008, č. 10, s. 357–366. Viz komparativně CRAIG, P. *ECJ, National Courts and the Supremacy of Community Law*, s. 36; MAYER, F. C. The European Constitution and the Courts. Adjudication European Constitutional Law in a Multilevel System. *Jean Monnet Working Paper*. 2003, 9; KWIECIEŃ, R. The Primacy of European Union Law over National Law Under the Constitutional Treaty. *German Law Journal*. 2005, roč. 11, s. 1479–1496, zde s. 1486 an. Dále též sbírka rozhodnutí národních ústavních soudů OPPENHEIMER, A. (ed.). *The Relationship Between European Community Law and National Law: The Cases*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994 (I), 2003 (II). Netřeba také zdůrazňovat, jak podstatnou roli tu hraje Spolkový ústavní soud ovlivňující ve velmi silné míře judikaturu ostatních ústavních soudů (viz pro středoevropské ústavní soudy nejnověji ALAN, F. T. *Central European Constitutional Courts in the Face of EU Membership. The Influence of German Model in Hungary and Poland*, 2013).

[40] Nález sp. zn. Pl. ÚS 66/04 (č. 434/2006 Sb.), Evropský zatýkací rozkaz (Eurozatykač).

[41] Ibidem, odst. 53: „*V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. března 2006 (vyhlášen pod č. 154/2006 Sb.) Ústavní soud odmítl uznat doktrínu ESD, pokud vyžaduje absolutní přednost komunitárního práva. Konstatoval, že delegace části pravomocí vnitrostátních orgánů na orgány EU může trvat potud, pokud jsou tyto pravomoci vykonávány orgány EU způsobem slučitelným se zachováním základů státní suverenity České republiky a způsobem, jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu. Je pochopitelné, že pokud k této výjimečné a vysoce nepravděpodobné situaci nedojde, Ústavní soud, veden shora uvedenou doktrínou ESD, nebude přezkoumávat individuální normy komunitárního práva z hlediska jejich souladu s českým ústavním pořádkem.*“

Teprve v obou nálezech k Lisabonské smlouvě z l. 2008 a 2009 se Ústavní soud znovu k tématu suverenity vrátil a dosavadní doktrínu možného přezkumu unijních aktů z hlediska ústavní konformity v nich dále rozvinul.[43]

3.1 Konec „staré" suverenity?

V prvním lisabonském nálezu (dále též *Lisabonská smlouva I*)[44] se ÚS zaobírá problematikou suverenity velmi obšírně, avšak nikoli zcela konzistentně. Na mnoha místech totiž zaměňuje suverenitu s konstituovanou státní mocí. Vycházeje z Jellinekovy teze o „sebeomezení suveréna" konstatuje, že možnost úpravy vlastních kompetencí tak „*není projevem nedostatečnosti suveréna, nýbrž jeho plné svrchovanosti*".[45] Jellinek byl ovšem proponentem identifikace suverenity s mocí státu v rámci ústavy. Právě proto se jeho pohled stal vzápětí předmětem kritiky, jež poukazovala na to, že sebeomezení je v něm představitelné jen uvnitř pozitivního právního řádu, zatímco suverenita je mocí, jež tento řád konstituuje. Suverén tak neomezuje sebe, nýbrž pravomoci konstituovaných orgánů v rámci státu.[46]

V dalších odstavcích se Ústavní soud pouští na velmi tenký led konstatováním, že státy „již" dnes nejsou plně suverénní. Radikálnost, s níž k tomuto závěru dochází, je přitom výraznější než v případě jiných ústavních soudů, které se v souvislosti s integrací tématu suverenity dotkly.[47] Odkazuje tu na „*mezinárodní politický systém*" existující v globálním měřítku, „*který postrádá institucionalizovaná pravidla vlastního sebeřízení, jakými dosud disponoval mezinárodní systém tvořený suverénními státy*".[48] Pozoruhodné je, že Ústavní soud právě s ohledem na beztvarost globalizovaného systému vidí podstatnou roli pro suverénní stát, který by měl tento systém podřídit „*řádu demokratické legitimity*".[49] Podobně třeba chápat i proklamaci, že „*suverenita státu není v moderním demokratickém právním státě účelem sama o sobě, tedy izolovaně, nýbrž je prostředkem k naplňování základních hodnot, na kterých konstrukce demokratického právního státu stojí*".[50]

Klíčovým argumentem pro útok na „klasický" koncept suverenity je Ústavnímu soudu tvrzení, že „*v globalizovaném světě dochází k přeskupování center moci i v závislosti na*

---

42 Nález sp. zn. Pl. ÚS 36/05, Léková vyhláška.

43 Předmětem následující analýzy budou oba lisabonské nálezy Pl. ÚS 19/08 a Pl. ÚS 29/09.

44 Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), Lisabonská smlouva I.

45 Ibidem, odst. 100.

46 Viz k tomuto problému u Jellineka již HENNIS, W. *Das Problem der Souveränität*, s. 19.

47 Viz již citovaný CASTILLO ORTIZ, P. J. *EU Treaties and the Judicial Politics of National Court*s, s. 84 an.

48 Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), Lisabonská smlouva I., odst. 105: „*Na globální scénu již není možné hledět pouze jako na svět izolovaných států. Všeobecně se má za to, že stát a jeho suverenita prodělávají proměnu a že žádný stát již není tak jednotnou oddělenou organizací, jak předpokládaly klasické teorie v minulosti. V globálním měřítku vzniká mezinárodní politický systém, který postrádá institucionalizovaná pravidla vlastního sebeřízení, jakými dosud disponoval mezinárodní systém tvořený suverénními státy. Je bytostným zájmem integrující se evropské civilizace vystupovat v globální soutěži jako významná a respektovaná síla. Zmíněné procesy zcela jasně demonstrují, že i suverénní legitimní moc státu musí nutně sledovat probíhající vývojové tendence a snažit se jim přiblížit, porozumět jim a postupně podřídit tento spontánní proces globalizace postrádající hierarchické uspořádání řádu demokratické legitimity.*"

49 „*Suverénní legitimní moc státu musí nutně sledovat probíhající vývojové tendence a snažit se jim přiblížit, porozumět jim a postupně podřídit tento spontánní proces globalizace postrádající hierarchické uspořádání řádu demokratické legitimity.*" (Ibidem).

50 Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), Lisabonská smlouva I, odst. 209.

jiných faktorech, než je pouze moc a vůle jednotlivých suverénních států. Jedná se o spontánní, neřízený proces stále intenzivnější integrace zemí světa v jediném ekonomickém systému. Tento proces, za přispění klíčových komunikačních technologií masmédií, internetu a televize, následně ovlivňuje související vztahy vně i uvnitř jednotlivých států v oblasti politické, kulturní, sociálně psychologické a dalších, včetně oblastí práva."[51] Proto se „*všeobecně má za to, že stát a jeho suverenita prodělávají proměnu a že žádný stát již není tak jednotnou oddělenou organizací, jak předpokládaly klasické teorie v minulosti*".[52] Soud dále odkazuje na práci Davida P. Callea, podle kterého „*je národní suverenita vždy omezena objektivními podmínkami, včetně reakcí sousedních států*", a proto „*znamená především legitimní vládu, která disponuje formální pravomocí vybrat si mezi v úvahu připadajícími variantami, a nikoliv následovat variantu přímo diktovanou cizí mocností*".[53]

Tento zkratkovitý výtah z oblíbených tezí moderní politické vědy o konci „klasické" suverenity znalého čtenáře příliš neoslní. Představa, že moderní státy vestfálské éry byly někdy „suverénní" ve smyslu jejich úplné nezávislosti na dění v mezinárodním prostoru a ve smyslu faktické neomezenosti jejich moci, je samozřejmě mýtem.[54] Současně však ani „klasické teorie", o nichž hovoří ÚS, takovou nezávislost a neomezenost nikdy nepředpokládaly.[55] Pojem suverenity tradičně vyjadřoval snahu o legitimizaci, respektive autorizaci veřejné moci „zdola", tedy jiným způsobem než jejím odvozením z nějakého vyššího právního řádu založeného v Bohu či univerzálním rozumu. Teoretiky suverenity byl proto spatřován zásadní rozdíl mezi tradiční *summa potestas* ve smyslu agregátu kompetencí veřejné moci a suverenitou. Suverenita přináležela jako nejvyšší zdroj pozitivních norem státu coby fiktivní entitě, racionálně konstruované jako protiklad sociální, empirické reality.[56] Vědom si tohoto založení ideje suverenity, varoval již John Dewey, sám jinak tvrdý kritik pojmu suverenity, před snahou o snadné „vypořádání se" s tímto pojmem pouhým odkazováním na faktickou omezenost moci.[57] Stejně tak i Hans Kelsen upozornil, že „*pokus suverenitu rozpustit v množství jednotlivých pravomocí státu a touto cestou ji z právní formy přetvořit v právně obsahový pojem, vede k tomu, že se suverenita z vlastnosti státní moci sama stává touto státní mocí*", což vede k tomu, že pak „*pojem suverenity ztrácí jakoukoli hodnotu*".[58]

---

[51] Ibidem, odst. 101.

[52] Ibidem, odst. 105.

[53] Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), Lisabonská smlouva I, odst. 107.

[54] Viz klasicky KRASNER. S. *Sovereignty. Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 2009, jenž na mnoha příkladech porušování principů non-intervence a nezávislosti států dokumentuje, že „vestfálská suverenita", jak ji běžně chápeme, v historické realitě nikdy neexistovala.

[55] Vzpomenout lze na Spinozovo upozornění, že každá faktická moc je omezená, bez ohledu na to, jak se tato formálně deklaruje. Jak Spinoza uvádí, pouze moc davu (*multitudo*) je skutečně absolutní, zatímco faktická moc státních orgánů je vždy odvozená a omezená (SPINOZA, B. *Rozprava politická*. Praha: Akademie věd a umění, 1939, s. 59).

[56] Viz k tomuto odlišení SKINNER, Q. *O státě*. Praha: Oikuméné, 2015.

[57] DEWEY, J. Austin's Theory of Sovereignty. *Political Science Quaterly*. 1984, Vol. 9, s. 31–52, cit dle: DEWEY, J. *Early Essays and The Study of Etics. The Early Works*. Carbondale: Southern Illinois University Press, 1971, s. 70–90.

[58] „*Der Versuch, Souveränität in eine Fülle von Einzelbefugnisse des Staates aufzulösen und auf solche Weise aus einer Rechtsform zu einem Rechtsinhaltsbegriff umzudeuten, läuft darauf hinaus, daß Souveränität aus einer Eigenschaft der Staatsgewalt zu dieser Staatsgewalt selbst wird.*" (KELSEN, H. *Der Wandel des Souveränitätsbegriffes*, s. 175).

Skutečnost, že v globalizovaném světě dochází k přeskupování faktických center moci, je zřejmá. Avšak ani v klasickém moderním státě nebylo skutečné rozhodování nikdy soustředěno jen do jednoho centra, ať by jím byl panovník, nebo parlament.[59] „*Skuteční vládci jsou vždy neviditelní*“, jak trefně prohlásil John Chipman Grey.[60] Podstatně důležitější ovšem je, zda je vůči této neformální, konkrétní moci postavena do vyvažujícího protikladu právě moc oficiální, formální a symbolická, fungující jako ideální zdroj vykonávané moci.[61] Negujeme-li tuto formální a symbolickou moc, odmítáme tím i princip ústavy chápané nikoli jen jako faktický systém organizace moci ve státě, ale i jako normativní uspořádání politického prostoru podle konkrétní představy spravedlivého řádu.[62] K takovému odmítnutí však ÚS rozhodně nedochází. To je však pochopitelné, neboť celá jeho teze o konci „plné“ suverenity nemíří, jak jsem již konstatoval, na suverenitu v klasickém pojetí, nýbrž na faktickou moc státu, jež ovšem nikdy „plně“ neomezená nebyla.

3.2 Metafora sdílené suverenity

Teze o konci „tradiční“ suverenity je v 1. lisabonském nálezu dále doplněna přijetím teze o „sdílené“ a „slité“ suverenitě: „*Evropská unie pokročila zdaleka nejvíce v konceptu sdílené – ‚slité‘ – suverenity (pooled sovereignty) a již dnes vytváří entitu sui generis, která těžko snese zařazení do klasických státovědných kategorií. Je spíše otázkou jazykovou, zda lze proces integrace označovat za ‚ztrátu‘ části suverenity, resp. kompetencí, nebo přiléhavěji např. za ‚propůjčení, postoupení‘ části kompetencí suveréna.*“[63] Zde lze samozřejmě namítnout, že úvodní věta nutně neříká, že sám Ústavní soud koncept sdílené suverenity akceptuje, neboť jen konstatuje, že v něm EU nejvíce pokročila. Hned následující věta však dokládá, že ÚS celé téma pokládá spíše za věc jakýchsi jazykových her. Jestliže je „spíše otázkou jazykovou“, zda je či není v procesu integrace ztracena „část suverenity“, je zřejmě neméně jazykovou otázkou, zda suverenita vůbec může být sdílená či rozdělená.

Netřeba zde dokládat, že koncept „sdílené“, „dělené“ či „omezené“ suverenity byl v dějinách moderní právní a politické filosofie spojen se zcela jiným chápáním legitimity, státu a práva než koncept „nedělitelné“ suverenity. Nejde rozhodně o tutéž substanci, kterou by pouze část autorů pokládala za dělitelnou a druhá nikoli, nýbrž o zcela odlišné významy jednoho slova. Již proto se však nemůže z povahy věci jednat o pouhou jazykovou otázku.[64] Smysl nedělitelnosti klasické suverenity spočívá právě v tom, že jde

---

[59] Jak praví Spinoza, i v monarchii je skutečným držitelem suverenity nikoli král, nýbrž ti „*qui summa imperii negotia administrant, vel qui regi sunt proximi*“. (SPINOZA, B. *Rozprava politická*, s. 32; latinský originál. In: *Politischer Traktat. Tractatus Politicus.* 2. vyd. Hamburg, 2010, Cap. VI/5, s. 72).

[60] Cit. dle ELLIOT, W. Y. *Pragmatic Revolt in Politics.* London – New York, 1928, s. 149.

[61] LUHMANN, N. *Politik der Gesellschaft*, s. 258.

[62] Právě takové odmítnutí principu ústavnosti bylo koneckonců i obsahem kritiky suverenity u poststrukturalistických autorů, pro něž je představa symbolického jádra moci, práva a státu vždy pouze nárokem faktických držitelů moci na legitimizaci vlastní vlády (viz FOUCAULT, M. „*Il faut défendre la société*“. *Cours au Collège de France. 1976.* Paris: Gallimard – Seuil, 1997, s. 26. Srov. NEAL, A. W. Cutting Off the King's Head: Foucault's Society Must Be Defended and the Problem of Sovereignty. *Alternatives.* 2009, roč. 29, s. 373–398). K pojmu normativní síly ve spojitosti s ústavou viz BADURA, P. Verfassung und Verfassungsgesetz. In: Horst Ehmke – Joseph H. Kaiser – Wilhelm A. Kewenig – Karl M. Meessen – Wolfgang Rüfner (eds). *Festschrift für Ulrich Scheuner zum 70. Geburtstag.* Berlin: Duncker & Humblot, 1973, s. 19–39, zde s. 37.

[63] Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), Lisabonská smlouva I. odst. 104.

o moc jednoho subjektu, lidu, jemuž zcela přináleží (dokonce i v absolutistickém pojetí Thomase Hobbese).[65] V opačném případě by ztratila svůj legitimizační charakter, neboť by se obrátil vztah mezi suverenitou a subjektem. Zatímco v klasickém pojetí nedělené suverenity je subjekt tím, kdo jako suverén vytváří normativní řád, u sdílené suverenity není subjekt tvůrcem právního řádu, nýbrž existuje již uvnitř něj, což vyvolává otázku, z čeho takový řád vychází. Koncept sdílené „suverenity" je tak založen v předmoderní vizi přirozeného řádu, jenž předchází každému konkrétnímu politickému systému.[66] „Klasickou" suverenitu tedy „sdílet" nelze; sdílet lze jen konstituovanou státní moc.

Lze ještě dodat, že ve svém druhém nálezu k Lisabonské smlouvě (dále též *Lisabonská smlouva II*) ÚS reagoval na kritiku pojmu „sdílené suverenity" ze strany prezidenta republiky pozoruhodným argumentem, podle kterého „*prezidentu republiky, ale i dalším politickým činitelům odpovědným za přijetí citovaného memoranda, musel být koncept sdílené suverenity dobře znám již v době, kdy Česká republika ještě nebyla členem Evropské unie*", a to s odkazem na usnesení vlády České republiky ze dne 13. prosince 1995 č. 732 k žádosti České republiky o přijetí do Evropské unie, které o sdílené suverenitě skutečně hovoří.[67] Otázkou je, co takový argument vlastně vysvětluje. Nehledě k tomu, že sám ÚS zachází s konceptem sdílené suverenity v kontextu svého nálezu podstatně jinak než většina známých zastánců tohoto pojmu,[68] není především vůbec podstatné (zejména pak v případě kontroly ústavnosti), jak je určitý termín používán v daném okamžiku v běžném politickém slovníku, k němuž citované usnesení vlády náleží, nýbrž jakou roli plní v pojmovém kontextu ústavního pořádku. Jinými slovy, i pokud se kterýkoliv ústavní aktér v roce 1995 domníval, že se aktem přistoupení k EU přenáší část suverenity, celá suverenita nebo že se třeba suverenita rozpouští v procesu nadnárodní integrace, je to bez relevance pro ústavního soudce, jenž posuzuje limity transferů konkrétních pravomocí z hlediska ústavního řádu.

Kromě odmítnutí kritiky sdílené suverenity je zajímavým prvkem druhého lisabonského nálezu, jenž se opírá opět o koncept sdílení suverenity, teze, že „*svrchovanost však neznamená svévoli anebo možnost volně porušovat existující závazky v podobě mezinárodních smluv, jakými jsou i smlouvy, na jejichž základě je Česká republika členem*

---

[64] Ústavní soud přitom ani nesděluje, jak přesně vůbec rozumí konceptu „sdílení" a „slévání". Předně je třeba zdůraznit, že mezi oběma pojmy není vztah ekvivalence. Pojem „sdílená" vede čistě z hlediska gramatického výkladu k závěru, že je jeden předmět sdílen dvěma či více aktéry (zatím ponechme stranou otázku, zda jde o nositele nebo subjekty suverenity). Pojem „slitá" naopak spíše navozuje dojem, že jsou dva předměty „slity", tedy spojeny do jednoho celku. Není tedy zřejmé, zda měl Ústavní soud na mysli slévání jakési autonomní suverenity Evropské unie se suverenitou (lidu) státu – České republiky, slévání nebo sdílení suverenit členských států EU, nebo zda chtěl konstatovat sdílení suverenity (lidu) ČR orgány ČR a EU.

[65] Viz k tomuto spojení moderní suverenity s koncepcí subjektu a subjektivity BALIBAR, É. Réponse à la question de Jean-Luc Nancy: „Qui vient après le sujet"? In: É. Balibar. *Citoyen sujet et autres essais d'anthropologie philosophique*. Paris: PUF, 2011, s. 35–66 a BALIBAR, É. Subjectus/Subjectum. In: É. Balibar. *Citoyen sujet et autres essais d'anthropologie philosophique*. Paris: PUF, 2011, s. 67–86.

[66] K nesmyslnosti konceptu sdílení suverenity dvěma subjekty viz též jinak k suverenitě kritický SANDELIUS, W. *Sovereignity Versus the Rule of Law*, s. 5.

[67] Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/09 (č. 387/2009 Sb.), Lisabonská smlouva II, odst. 249.

[68] Např. Jürgen Habermas používá koncept „sdílené suverenity" jako ospravedlnění své teze o nadřazenosti globálního, potažmo nadnárodního právního řádu nad řádem národním. Viz jeho text: HABERMAS, J. *K ustavení Evropy*. Praha: Filosofia, 2013, s. 73 an. Jak jsem uvedl již výše, Ulrich Haltern v této souvislosti upozorňuje na skryté přirozenoprávní prvky relativizace státnosti, ať již v podobě začlenění státu do vyššího, jej předcházejícího řádu, nebo v podobě relokace suverenity na transnacionální/globální úroveň.

Evropské unie".[69] Proto dále uvádí, že by bylo „*v rozporu se zásadou pacta sunt servanda, kodifikovanou v ustanovení čl. 26 Vídeňské úmluvy, kdyby Česká republika mohla v jakémkoliv okamžiku začít tyto závazky ignorovat s odvoláním na to, že se opět ujímá svých pravomocí*". Zde totiž Ústavní soud opět zaměňuje suverenitu za konstituovanou státní moc. Bezesporu totiž platí, že státní moc lze naplňovat pouze v mezích ústavy a jejích zásad, k nimž v případě České republiky patří na základě čl. 1 odst. 2 Ústavy dodržování mezinárodněprávních závazků. Tyto zásady však platí v situaci normality. Co však v případě, kdy by striktní dodržování mezinárodněprávních závazků mělo z jakéhokoliv důvodu v některém konkrétním případě vést k ohrožení samotné existence státu, respektive jeho ústavního řádu? Suverenita, vztahujíc se k moci konstituující, nikoli konstituované, se dotýká právě situací výjimečného stavu nepokrytých ústavním právem. Jak popsal Frank Schorkopf, princip suverenity dovoluje, aby státy v případě krize kolektivně porušily mezinárodní právo, které ony samy vytvářejí.[70] Podobně již Hermann Heller spatřoval podstatu suverenity v oprávnění státu legitimně překročit meze mezinárodního právního řádu v případě nouze, neboť existence každého takového řádu je podmíněna existencí rozhodující entity, jež může tento řád v případě nouze prolomit.[71] Koneckonců to bylo již obsahem tradičního konceptu *princeps legibus solutus*, jenž moderní ideji suverenity předcházel.[72] Tvrzení, že suverenita je podřízena mezinárodněprávním závazkům, je obsahově stejné jako tvrzení, že je podřízena ústavě. V obou případech je tím suverenita redukována na státní moc, právě jako v případě popsaného Jellinekova konceptu sebeomezení. Takové její svázání do rámce pozitivního práva však pouze vytěsňuje otázku výjimečného stavu a legitimního porušení ústavy z právní vědy, aniž by odstranilo možnost jejich uplatnění.[73]

3.3 Normativní implikace suverenity

Zatímco z dosud popsané argumentace vyplývá spíše snaha ÚS relativizovat klasickou suverenitu, v normativních konsekvencích vyvozovaných z jejího pojmu soud, poněkud paradoxně, zastává spíše silně „suverenistickou" pozici. Výslovně tak v odst. 109 prvního lisabonského nálezu uvádí, že „*čl. 10a nemůže být zjevně použit k neomezenému přenosu svrchovanosti; jinými slovy, na základě článku 10a nelze přenést – jak již bylo uvedeno, takové pravomoci, jejichž přenesením by byl dotčen čl. 1 odst. 1 Ústavy v tom smyslu, že by již nebylo možno hovořit o České republice jako o svrchovaném státu. Pojem svrchovanosti interpretovaný ve vzájemné souvislosti čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 10a Ústavy tedy jasně ukazuje, že existují také určité limity přenosu svrchovanosti, jejichž nedodržením by byl již dotčen jak čl. 1 odst. 1, tak čl. 10a Ústavy.*"[74] V duchu *Cukerných kvót III* je zde tedy ÚS toho názoru, že ze samotné podstaty suverenity lze vyvodit určitá vodítka pro to, které

[69] Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/09 (č. 387/2009 Sb.), Lisabonská smlouva II, odst. 168.

[70] SCHORKOPF, F. Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtssetzung. *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*. 2012, roč. 72, s. 183–225.

[71] HELLER, H. *Souveränität*, s. 120. Tentýž princip platí i vůči vlastnímu pozitivnímu ústavnímu řádu, byť Heller nechápal suverenitu jako moc suspendující normální řád, nýbrž jej zakládající. K odlišení od Schmittovy koncepce suverenity definované výjimečným stavem viz HELLER, H. *Souveränität*, s. 103 an.

[72] Viz blíže WYDUCKEL, D. *Princeps legibus solutus*. Berlin: Duncker und Humblot, 1979.

[73] Srov. BÖCKENFÖRDE, E. W. Der verdrängte Ausnahmezustand. *Neue Juristische Wochenschrift*. 1978, s. 1881–1890.

[74] Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), Lisabonská smlouva I, odst. 109.

pravomoci lze přenést a které nikoli. Konstatuje sice, že stanovení limitů má primárně politickou dimenzi, avšak přesto sebe sama pokládá v *ultima ratio* za jejich konečného ochránce (a tedy interpreta).[75] K podobnému závěru došel ve svém lisabonském rozhodnutí i Spolkový ústavní soud.[76] Ten však precizně, jak jsme viděli, rozlišuje mezi suverenitou a výsostnými právy. Proto také může tvrdit, že si státy ponechávají plnou suverenitu.[77] Ne tak ÚS, který mezi oběma pojmy, v rozporu s nálezem k protiprávnosti komunistického režimu, nerozlišuje a o limitech přenosu pravomocí mluví právě jako o „*limitech přenosu svrchovanosti*". Tím tedy *a contrario* sděluje, že přenos určité části suverenity je akceptovatelný.[78] Jako by tedy jím popisovaná suverenita byla rozdělena do jakýchsi dvou částí: jedné, kterou lze volně přenášet a vzdávat se jí, a druhé, která tvoří jakési jádro suverenity a kterou již přenášet nelze. Toto jádro může být paradoxně dokonce transfery části suverenity „posíleno" v důsledku toho, že se stát stává součástí mocensky významnějšího celku.[79]

Toto zdvojení je ovšem logickým a nutným důsledkem záměny suverenity s konstituovanou státní mocí. Suverenita je dle ÚS něčím, s čím mohou státní orgány nakládat; je *de facto* ztotožněna s kompetenční kompetencí.[80] Zároveň má být ale limitujícím principem takového nakládání. To v sobě nese logický rozpor. Soud navíc neuvádí, co je oním pomyslným nepřenositelným, nezadatelným jádrem suverenity. Není tedy jasné, jaká pravomoc by musela být přenesena, aby již „*nebylo možno hovořit o České republice jako o svrchovaném státu*". Mohli bychom se koneckonců tázat, jakou hodnotu by vůbec „suverenita", již lze „částečně" přenášet a ztrácet, měla vlastně mít, a proč by bylo problémem ji postrádat. Naopak pokud na suverenitu nahlížíme jako na „konstruktivní moc" ve smyslu nálezu k zákonu o protiprávnosti komunistického režimu, nebyl by jejím ohrožením dokonce ani transfer kompetenční kompetence, jak jsem ukázal již v kap. II.

Ona limitace, kterou se ÚS z pojmu suverenity snaží pro přenos pravomocí vyvodit, se stejně jako v nálezu k cukerným kvótám fakticky nevztahuje k suverenitě, nýbrž k materiálnímu ohnisku ústavy. Podobně SÚS hovoří konstantně o omezeních přenosu

---

[75] Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), Lisabonská smlouva I, odst. 109.

[76] Limitace přenosů svrchovaných pravomocí principem „suverénní ústavní státnosti" tvoří přitom též jádro lisabonského rozhodnutí Spolkového ústavního soudu: BVerfGE 123, 267 – 2009 (Lissabon), odst. 226. Viz česky: KUST, J. (ed.). *Evropská inspirace z Karlsruhe*. Praha: Úřad vlády 2009, s. 65–86. Srov. k tomu GEORGIEV, J. Lisabonský nález z Karlsruhe: Spolkový ústavní soud určil podmínky a meze přenosu kompetencí na EU. In: J. Kust (ed.). *Evropská inspirace z Karlsruhe*. Praha: Úřad vlády 2009, s. 27–48. Z německé literatury uveďme např. GRÄDITZ, K.-F. – HILLGRUBER, Ch. Volkssouveränität und Demokratie ernst genommen – Zum Lissabon-Urteil des BVerfG. *Juristenzeitung*. 2009, č. 18, s. 872–881; GRIMM, D. Das Grundgesetz als Riegel vor einer Verstaatlichung der Europäischen Union. Zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. *Der Staat*. 2009, roč. 49, č. 4, s. 475–495; SCHÖNBERGER, Ch. Die Euriopäische Union zwischen „Demokratiedefizit" und Bundestaatsverbot. Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. *Der Staat*. 2009, roč. 49, č. 4, s. 535–558; WAHL, R. Die Schwebelage im Verhältnis von Europäischer Union und Mitgliedsstaaten. Zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. *Der Staat*. 2009, roč. 49, č. 4, s. 587–614, THYM, D. Europäische Integration im Schatten souveräner Staatlichkeit. Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. *Der Staat*. 2009, roč. 49, č. 4, s. 559–586.

[77] BVerfGE 123, 267, odst. 228.

[78] Tomu odpovídá i dikce odst. 104, kde soud konstatuje, že „*klíčovým projevem svrchovanosti státu je i možnost se svou svrchovaností (její částí) dále nakládat, resp. určité kompetence dočasně či trvale postoupit*". (Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), Lisabonská smlouva I, odst. 104).

[79] Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), Lisabonská smlouva I, odst. 108.

[80] Viz pozn. 78.

výsostných práv tam, kde by vznikalo riziko ohrožení ústavní identity.[81] Objektem chráněného zájmu tu není suverenita samotná, nýbrž určité části konstituovaného řádu. Skutečnost, že ÚS využívá pojmu suverenity k ochraně takto konstituovaných klauzulí věčnosti, je zřejmá i z dalších částí nálezu, kde soud stanovuje nutnost dostatečného „ohraničení" přenesených pravomocí a „dostatečné kontroly", kterou nad nimi musí ČR i nadále vykonávat.[82] I tyto principy vycházejí z materiální podstaty demokratického právního státu tak, jak o ní rozhodl originární ústavodárce. Samotné materiální ohnisko ústavy je ovšem součástí konstituovaného řádu, není tedy základem, nýbrž produktem suverenity. Týká se výkonu konstituované moci, nikoli ale jejího zdroje. Proto také jednání v rozporu s ním neohrožuje suverenitu státu, nýbrž jeho povahu jako státu demokratického a právního.

Přes velmi nekonzistentní a konfuzní zacházení s pojmem suverenity z prvního nálezu k Lisabonské smlouvě ovšem vyplývá, že ÚS implicitně z klasické nedělitelné suverenity odlišné od státní moci vychází. Pokládá totiž za nezbytné, aby i akty orgánů EU byly v souladu s materiálním ohniskem ústavy ČR.[83] Takový požadavek však může vyplývat jedině z toho, že je moc lidu pokládána za legitimační pramen *všech* aktů veřejné moci, bez ohledu na to, kým jsou vykonávány. Proto se na všechny tyto akty vztahuje stejný stupeň materiálních limitů.[84] I pokud by Ústavní soud rezignoval na ústavní přezkum unijních aktů, a to i ve vztahu k materiálnímu ohnisku ústavnosti, neznamenalo by to přitom z hlediska principu suverenity problém, pakliže by roli Soudního dvora EU vykonávanou ve vztahu k základním právům a k hodnotám Unie pokládal za dostatečnou alternativu vlastního přezkumu. Ostatně, právě takový postup zvolil – byť jen ve vztahu k ochraně základních práv ve smyslu Základního zákona – v doktríně *Solange II* SÚS. Takový přístup však, jak rovněž známo, neznamená popření vlastní přezkumné pravomoci, nýbrž pouze rezignaci na její provádění, je-li stejný výsledek zajištěn i jinou cestou.

---

[81] BVerfGE 37, 211 (279 f.); 73, 339 (375 f.); 89, 155 (184).

[82] Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), Lisabonská smlouva I, odst. 135. Viz k tomu blíže BŘÍZA, P. *Jaké jsou dopady „Lisabonského nálezu"* (nejen) pro ústavní rovinu vztahu českého a unijního práva? *Právní rozhledy*. 2009, č. 6, s. 201.

[83] Ústavní soud si dokonce, jak známo, přisoudil dokonce pravomoc přezkoumávat akty EU z hlediska jejich konformity s celým ústavním pořádkem: nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), Lisabonská smlouva I, odst. 94 („*je třeba, aby měl Ústavní soud možnost přezkoumávat ustanovení evropského práva z hlediska jejich souladu s ústavním pořádkem jako celkem, nikoliv pouze s jeho materiálním ohniskem*"), odst. 216 (koncept „*vybočujícího právního aktu*") a podobně nález sp. zn. Pl. ÚS 29/09 (č. 387/2009 Sb.), Lisabonská smlouva II, odst. 172. Srov. k tomu kriticky BŘÍZA, P. Jaké jsou dopady „Lisabonského nálezu" (nejen) pro ústavní rovinu vztahu českého a unijního práva? *Právní rozhledy*. 2009, č. 6, s. 201; pozitivněji WINTR, J. První rozhodnutí Ústavního soudu o ústavnosti mezinárodní smlouvy. *Jurisprudence*. 2009, č. 1, s. 28–29.

[84] L. Tichý a T. Dumbrovský zastávají naopak tezi, že přenosem pravomocí na základě čl. 10a Ústavy dochází k nepřímé změně ústavy, u níž je nutnost ochrany souladu s klauzulemi věčnosti nižší než u standardních změn ústavy. S takovým závěrem je však stěží možno souhlasit, neboť každá změna ústavy musí naplňovat stejné materiální podmínky. Tichý a Dumbrovský vycházejí z fikce, že tyto podmínky jsou *per se* naplněny, pokud organizace, na níž jsou pravomoci přenášeny, funguje dle stejných hodnot, jež chrání klauzule věčnosti: „*přenos pravomocí nemůže materiálně porušit klauzuli věčnosti, pokud ústavněprávní rámec nového fóra, na kterém jsou nyní vykonávány, je založen na stejných hodnotách, které národní klauzule věčnosti chrání*" (TICHÝ, L. – DUMBROVSKÝ, T. *Ústavní soud ČR mezi dvěma právními řády*, s. 193 an). Ovšem soulad s hodnotami materiálního ohniska ústavy nemůže být založen na fikci platné v okamžiku přistoupení, nýbrž musí být otevřen možnosti průběžného přezkumu toho, zda tento soulad stále existuje. Ostatně lze připomenout, že Výmarská ústava, bezesporu původně založená na obdobných hodnotách, formálně platila i mezi léty 1933–1945.

Snaha podrobit akty nadnárodní moci stejným materiálním principům jako akty státní moci tak implicitně vyplývá z pohledu na stát jako suverénní entitu. To, co je ovšem touto snahou chráněno, není sama suverenita, nýbrž obsah původního suverénního rozhodnutí, tedy právě materiální principy ústavnosti. Z tohoto pohledu je pochopitelné, že ÚS usiluje o dodržování těchto principů nadnárodními orgány, avšak neměl by se přitom zaštiťovat ochranou suverenity samé, nýbrž konstituovaného řádu, tedy ústavy.

ZÁVĚR

Postoj českého Ústavního soudu k tématu suverenity je dlouhodobě nejednoznačný a postrádá solidní teoretické fundamenty. Starší konstatování Jana Komárka o neustálenosti judikatury ÚS ve vztahu k právu EU[85] platí bezezbytku i pro vztah k pojmu suverenity v souvislosti se vztahem evropského a ústavního práva. Soud osciluje mezi chápáním suverenity jako agregátu pravomocí státních orgánů v mezích existujícího ústavního řádu a jako normativního zdroje státní moci předcházejícího konstituované ústavě. Zatímco v nálezu o protiprávnosti komunistického režimu jednoznačně rozlišil mezi suverenitou coby základem konstituující moci a pravomocemi existujícími v rámci konstituovaného řádu, v následných nálezech opakovaně obě roviny vícekrát zaměnil, což vedlo k vzájemně nekonzistentním závěrům.

Soud tak na jedné straně opakovaně hovořil o sdílené suverenitě jako výrazu současného stavu nadnárodní integrace, čímž přistoupil na terminologické instrumentárium, které odpůrci klasického moderního pojmu suverenity používají již od počátku raného novověku. Transfery výsostných pravomocí opakovaně nazval transferem „části suverenity“, čímž přistoupil na záměnu suverenity se státní mocí, potažmo s konstituovanými pravomocemi. Na straně druhé opakovaně konstatoval, že i takové transfery mají jisté podmínky a limity vyplývající z principu suverenity, jež i v nadnárodní integraci přísluší státu. S těmito podmínkami a limity spojil i možnost přezkumu (a rozhodování o aplikovatelnosti) nadnárodních právních aktů Ústavním soudem, kterou ve známém a kontroverzním nálezu ve věci slovenských důchodů (*Landtová*) později též využil, prohlásiv rozhodnutí Soudního dvora EU C-399/09 za vybočující právní akt.[86] Všechny tyto argumentační pozice dohromady vytvářejí ne příliš konzistentní konglomerát, v němž pojem suverenity hraje sice klíčovou, ale zároveň velmi matoucí úlohu.

V kontextu analyzovaných nálezů lze tvrdit, že koncept sdílené suverenity Ústavní soud používá spíše jako formulaci, jejímž smyslem je vyjádřit faktickou propojenost národního a nadnárodního právního řádu. Nejde tedy o promyšlený a plánovitý krok „kreativního“ výkladu ústavy, o němž mluvil svého času třeba Gerhard Leibholz,[87] ale spíše o úlitbu převládajícímu postmodernímu diskursu v právní teorii bez hlubšího teoretického

[85] KOMÁREK, J. *Vztah práva Evropské unie a právního řádu ČR*, s. 366.

[86] Nález sp. zn. Pl. ÚS 5/12, Landtová. Viz k tomu KNOB, M. Další pokračování ságy slovenských důchodů před Ústavním soudem. *Soudní rozhledy*. 2012, č. 4, s. 127 an.

[87] LEIBHOLZ, G. Repräsentativer Parlamentarismus und parteienstaatliche Demokratie. In: Kurt Kluxen (hg.). *Parlamentarismus*. 5. vyd. Königstein/Taunus, 1980, s. 360. Nutno koneckonců říci, že i takový „tvůrčí“ výklad musí podle Leibholze respektovat hodnotu a ducha právní normy, a nikoli jednoduše zvolit tezi, která je v jádru popřením hned několika základních pojmů, na nichž stojí systematika celé ústavy.

fundamentu. Jak v této souvislosti správně podotýká Manfred Baldus, je koncept dělení suverenity metaforou, která ovšem neodpovídá realitě latentního konfliktu mezi národní a nadnárodní sférou a pouze vede k dalšímu zvětšení jeho hrozby tím, že petrifikuje stav nejistoty.[88] „Sdílená suverenita" v judikatuře Ústavního soudu přitom nehraje žádnou normativní roli. Není tedy například důvodem pro akceptaci přenosu určitých pravomocí na nadnárodní úroveň, neboť i bez takového konceptu, respektive při výlučném a konzistentním zastávání klasického konceptu nedělitelné suverenity, by soud mohl dojít ke stejnému závěru.

Normativní konsekvence soud naopak explicitně odvozuje z konceptu suverenity tam, kde mluví o limitech přenosů pravomocí. Nečiní tak ovšem příliš šťastně, neboť tyto transfery nazývá jako přenosy „části suverenity", a navozuje tak dojem, že z principu suverenity vyplývá nutnost omezení jejích vlastních transferů, neboli že suverenitě náleží jakési vnitřní jádro limitující její vlastní dezintegraci. Jaký je jeho obsah, potažmo jaké jsou zmíněné limitující faktory, však soud nespecifikuje. Již v *Cukerných kvótách III* hovořil o *„základech suverenity"* a *„materiální podstatě demokratického právního státu"* jako o dvou vzájemně odlišných limitech přenosu pravomocí. Pokud se ovšem podíváme na to, v čem se tato limitace konkrétně projevuje, slévá se v argumentaci ÚS zcela s materiálním ohniskem ústavy.

Materiální ohnisko ústavy je však třeba od pojmu suverenity odlišovat. Již Carl Schmitt, autor konceptu substanciálního jádra ústavy, které nelze odstranit žádnou její revizí, mezi oběma koncepty jasně rozlišoval.[89] Jádro ústavy zakládá limity změn ústavy, avšak je samo produktem rozhodnutí suveréna. Není tedy k dispozici konstituované moci, včetně derivativní ústavodárné moci, avšak může být samozřejmě změněno jiným rozhodnutím suveréna v budoucnu. Je pochopitelné, že v rámci hranic demokratického právního státu takové pojetí suverenity vzbuzuje jisté obavy. Někteří autoři proto požadují, aby byla suverenita vtěsnána do rámce tohoto jádra, aby nevznikal dojem, že zde existuje jakási univerzální kompetence k jeho prolamování.[90] Avšak popsané pojetí není normativní, nýbrž deskriptivní. Neobhajuje tedy legitimní prolamování klauzulí věčnosti. Neříká nic jiného, než že i to, co je pokládáno za nezměnitelné a věčné, je výsledkem rozhodnutí v určitém dějinném momentu (nikoli tedy nějaké kompetenční kompetence).

Není tedy třeba předústavní podstatu suverenity odmítat. Takové odmítnutí by totiž i samotné materiální ohnisko postavilo na velmi vratké základy, neboť by absentoval důvod jeho nezměnitelnosti po dobu platnosti ústavy jako celku. Právě základ samotného materiálního ohniska v suverénním lidu coby referenčním subjektu originární ústavodárné moci, a tedy i suverenity, je koneckonců implicitním důvodem, proč Ústavní soud, podobně jako SÚS, opakovaně konstatoval, že nadnárodní právní akty musí naplňovat podmínky materiální podstaty demokratického právního státu tak, jak vyplývají z českého ústavního pořádku, potažmo právě z jeho materiálního ohniska. Je-li totiž zdrojem veškeré státní moci lid, přísluší i pravomoci státních orgánů přenesené podle čl. 10a

---

88 BALDUS, M. Zur Relevanz des Souveränitätsproblems für die Wissenschaft vom öffentlichen Recht. *Der Staat*. 1997, roč. 37, s. 381–398, zde s. 397.

89 SCHMITT, C. *Verfassungslehre*, s. 103. Srov. UNRUH, P. *Der Verfassungsbegriff des Grundgesetzes. Eine verfassungstheoretische Rekonstruktion*. Tübingen: Mohr und Siebeck, 2002, s. 283.

90 Srov. BALDUS, M. *Zur Relevanz*, s. 388. Toto pojetí ovšem odpovídá kelsenovskému konceptu suverenity ústavy, který však veškeré mimoústavní a mimopozitivní kategorie jednoduše klade „před závorku".

Ústavy na EU nadále lidu jako referenčnímu subjektu suverenity. Proto i akty orgánů EU vykonávané na státním území České republiky na základě přenesení pravomocí jsou odvozené z moci lidu, a musí tudíž, po dobu platnosti ústavy, splňovat stejné podmínky jako jakékoli jiné akty veřejné moci. V této argumentaci je koncept (nedělené) suverenity implicitně obsažen. Smysl požadavku na konformitu aktů EU s materiálním ohniskem ústavy netkví totiž v tomto ohnisku samotném, nýbrž v důvodu, proč toto ohnisko existuje. Jinak řečeno, rozhodnutí suveréna není chráněno *per se*, jako by samo mělo absolutní povahu vyvěrající z nějakého věčného přirozeného řádu, ale právě proto, že o něm rozhodl suverén. Pokud bychom tohoto suveréna vytěsnili z úvah právní vědy,[91] zbavili bychom se logického důvodu, proč aplikovat koncept materiálního ohniska české ústavy i na akty jiného právního řádu.[92] V tomto smyslu je tedy v argumentaci Ústavního soudu i v jeho lisabonských nálezech implicitně přítomen klasický koncept suverenity, i když je jím aplikovaný výraz „suverenita“, popřípadě „svrchovanost“, používán podstatně jinak a ne příliš šťastně ani jednoznačně.

Paralelní existence národního a nadnárodního právního řádu, ani rostoucí globalizace, faktické omezení vnější i vnitřní moci státu tedy nepředstavují žádný razantně nový důvod pro zpochybnění či „redefinici“ klasických pojmů ústavního a politického řádu, ať jde o lid coby referenční subjekt suverenity, či suverenitu samotnou. Jistě lze o relevanci těchto pojmů vždy pochybovat. Podstatné však je si uvědomit, že tyto pochybnosti se netýkají jen jednotlivých výrazů, ale jejich obsahu a především obsahů vytvářených jejich kontextem, tedy samotného dosavadního způsobu konstituování politické a ústavní reality. Jak v návaznosti na známou Humboldt-Cassirerovu hypotézu konstatoval Pierre Bourdieu, „*politická moc je do značné míry mocí prostřednictvím slov, v míře, v níž jsou slova nástroji konstrukce reality*“.[93] I nenápadná změna ústavního řádu reinterpretací jeho základních pojmů by mohla mít zásadní důsledky, jak koneckonců víme i z historie. Koncept „sdílené suverenity“, pokud by měl být skutečně aplikován konzistentně, by v normativních důsledcích znamenal revoluční změnu ústavy a prolomení jejího materiálního ohniska. Ačkoliv takovou změnu nelze nikdy vyloučit, je Ústavní soud coby instituce povolaná k ochraně ústavy, a to nikoli jen ve smyslu psaného textu, nýbrž jejího smyslu, povinen se jí v mezích svých pravomocí snažit zabránit.[94]

Ze stejného důvodu je legitimní, že si soud přisoudil *ultima ratio* přezkum souladu přenosu pravomocí s materiálními principy demokratického právního státu. Ačkoliv totiž takový přenos nemůže ohrozit suverenitu samotnou, je kontrolovatelnost ústavní

---

[91] Po tom volá ve vztahu k originární ústavodárné moci HENKE, W. Staatsrecht, Politik und verfassungsgebende Gewalt. *Der Staat*. 1980, roč. 19, s. 181–211.

[92] Právě to je případ pluralistické argumentace Neila Walkera, pro něhož je střet národního a nadnárodního právního řádu kelsenovskou kolizí dvou základních norem (*Constitutional Pluralism*). Toto pojetí je ovšem logickým vyústěním případné rezignace na koncept suverenity či aplikace konceptu sdílené „suverenity“, neb v něm na určitém území chybí odvoditelnost moci z jednoho jediného zdroje.

[93] BOURDIEU, P. *Sur l'État*, s. 522 (přeložil autor).

[94] I pokud bychom tak přijali kontroverzní tezi Ulricha Becka, že jsou moderní ústavní řády vybudovány na principech „metodologického nacionalismu“ (BECK, U. *Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung*. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 1997; BECK, U. *Der kosmopolitische Blick oder: Krieg ist Frieden*. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 2004; podobně WIMMER, A. – GLICK SCHILLER, N. Methodological Nationalism and Beyond: Nation-State Building, Migration and the Social Sciences. *Global Networks*. 2002, roč. 2, s. 301–334), nezbývalo by jejich institucím než hájit tento řád, na jehož základě existují.

konformity u přenesených pravomocí obtížná.[95] Proto je na místě, že ÚS coby strážce ústavy dohlíží na to, aby některé oblasti, kde by ztížený přezkum mohl v konečném důsledku ohrožovat podstatu demokratického právního státu, zůstaly v působnosti státních orgánů. Je zřejmé, že primární odpovědnost tu musí v rámci projednávání transferu pravomocí hrát politické orgány, jak soud sám konstatoval, avšak to nebrání *ultima ratio* kontrolní roli ÚS. Tuto roli musí přitom vykonávat nejen *ex ante*, ale i průběžně, neboť materiální podmínky výkonu přenesených pravomocí i dodržování limitů přenosu mohou být v čase porušovány.[96] Pokud by soud na tuto svou roli rezignoval, neohrozilo by to sice suverenitu státu (podobně jako ani v případě, kdy by podmíněně rezignoval na možnost přezkumu jednotlivých aktů EU), mohlo by to však ohrozit základní principy, na nichž je demokratický právní stát vybudován, a z tohoto hlediska proto i obsah původního rozhodnutí suveréna.[97] V tomto směru lze shrnout, že kompetenční transfery na nadnárodní organizaci neohrožují princip státní suverenity, avšak mohou ohrozit naplňování principu demokracie.[98]

---

95 GRIMM, D. *Souveränität*, s. 95.

96 Nemohu přitom souhlasit s tvrzením, že otázka, zda v určité oblasti došlo nebo nedošlo k přenosu pravomocí, není problémem národního, nýbrž komunitárního práva (tak ovšem např. MARŠÁLKOVÁ, Z. Jak daleko sahá omezení pravomocí orgánů ČR po vstupu do EU ve světle nálezu Ústavního soudu ve věci cukerných kvót? *Právní rozhledy*. 2006, č. 15, s. 553–561, zde s. 559). Jde totiž o problémy obou řádů. Z perspektivy unijního práva je logická snaha na jednotném výkladu přenosu pravomocí. Na druhé straně ústavní soudy coby orgány interpretující ústavu mohou jako jediné s konečnou platností posoudit, jaké pravomoci národní ústavní řád vůbec umožnil přenést. Viz k této debatě též BELLING, V. – MALÍŘ, J. – PÍTROVÁ, L. *Kontrola dělby pravomocí v EU se zřetelem ke kompetenčním excesům*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010.

97 Z těchto důvodů nelze dle mého názoru plně souhlasit s argumentací Zdeňka Kühna, podle kterého „*otázka LS a přenosu pravomocí na EU co se týče vztahu k suverenitě státu je otázka politická, a není proto důvodu, aby se politici této odpovědnosti vzdávali přenesením odpovědnosti na ÚS*“ (KÜHN, Z. Kauza Lisabonské smlouvy II. Výklad pojmu suverenita. In: *Jiné právo* [online]. 9. 12. 2008. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2008/12/kauza-lisabonsk-smlouvy-ii-vklad-pojmu.html>).

98 K podobnému závěru dochází ve své vynikající práci též SEILER, Ch. *Der souveräne Verfassungsstaat zwischen demokratischer Rückbindung und überstaatlicher Einbindung*. Tübingen: Mohr und Siebeck, 2005.

Divisible or Indivisible?
The Concept of Sovereignty in the Case Law of the Constitutional Court

Vojtěch Belling

Abstract: *The Czech Constitutional Court has dealt with the concept of sovereignty in several decisions. Its use of this concept is rather inconsistent and is lacking solid theoretical foundations. It oscillates between the interpretation of sovereignty as divisible state power or aggregate of state competences within the constituted legal order and sovereignty as indivisible, constituent power beyond of the constitution. While in the decision on the illegality of communist regime, the Court distinguished between extraconstitutional sovereignty and competences within the legal order, it confused both levels in following decisions, which has lead to inconsistent conclusions. On one side, the Court questioned the concept of "full" sovereignty of state, using the concept of "shared sovereignty", on the other side, it used the very same notion for material limitations of the transfers of powers to a supranational body. The content of these limits is nevertheless based rather on the concept of (constituted) material core of the constitution than on the principle of sovereignty. My conclusion is that the Court should use the notion of sovereignty rather rarely as an argument, taking into account, that it can play the role of the guardian of constitution but not guardian of sovereignty in the sense of symbolic, extraconstitutional power.*

Key words: *sovereignty, material core of constitution, sovereign rights*