

Má Evropská unie materiální ústavu?

«Does European Union Have a Material Constitution?»

by Robert Zbíral

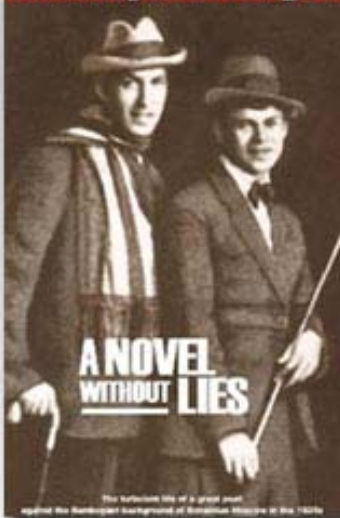
Source:

Acta Iuridica Olomucensia (Acta Iuridica Olomucensia), issue: 1 / 2007, pages: 171-178, on www.cceol.com.

The following ad supports maintaining our C.E.E.O.L. service

eBooks on Central, East and Southeast Europe

Anatoly Mariengof



A Novel without Lies

Glas New Russian Writing
Moscow, 2000, 192 p.

By **Anatoly Mariengof**

This is the story of an extraordinary friendship and an extraordinary poet seen through the prism of an extraordinary time and place – the upside-down world of Moscow just after the Revolution.

more on:

www.dibido.eu

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/4/ES ze dne 16. února 1998, kterou se mění směrnice 93/38/EHS o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací.

Směrnice Komise 2001/78/ES ze dne 13. září 2001, kterou se mění příloha IV směrnice Rady 93/36/EHS, přílohy IV, V a VI směrnice Rady 93/37/EHS, přílohy III a IV směrnice Rady 92/50/EHS ve znění směrnice 97/52/ES, a přílohy XII až XV, XVII a XVIII směrnice Rady 93/38/EHS ve znění směrnice 98/4/ES.

3. K rozlišení, zda se jedná o smlouvu obchodně-právní či občanskoprávní viz Bejček, J.: Změny v typologii obchodních závazků, *Obchodní právo* č. 3/2003, s. 2 a násl. a Marek, K.: K obchodním závazkovým vztahům, *Právní rádce*, č. 3/2004.

4. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/75/ES ze dne 16. listopadu 2005, kterou se opravuje směrnice 2004/18/ES o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby.

5. Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

6. Např. § 12 odst. 1 zákona č. 77/2002 Sb., o kci-ové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

7. K elektronickému zadávání veřejných zakázek viz redakční rozhovor s R. Martínkem: *Veřejné zakázky elektronicky*, *Konkursní noviny* č. 11/2006., s. 1.

doc. JUDr. Karel Marek, CSc.

katedra obchodního práva

Právnícká fakulta Masarykovy Univerzity, Brno

kmarek@law.muni.cz

Má Evropská unie materiální ústavu?

Robert Zbíral

Zbíral, R.: Má Evropská unie materiální ústavu? *Acta iuridica olomucensis*, Vol. 3(9), 2007, No. 4, pp. 171–178.

Anotace: Právní systém Evropské unie je charakteristický některými zvláštními rysy, které ho odlišují od tradičních mezinárodních organizací. Cílem článku je potvrdit hypotézu, že právní systém Unie nejlépe odpovídá konceptu materiální ústavy. Zároveň se pokusíme vyvrátit argumenty odborníků, kteří Unii stále vymezují v intencích mezinárodního práva.

Abstract: The legal system of the European Union is well-known for its peculiar characteristics, which distinguish it from traditional international organizations. The objective of this article is to confirm a hypothesis that the legal system of the Union is best explained by using a concept of material constitution. At the same time we also undertake to disprove the arguments of scholars who subsume the Union under the realm of international law.

Klíčová slova: Evropská unie, ústava, mezinárodní organizace

Keywords: European Union, constitution, international organization

1 Úvod

Evropská unie je organizací, jejíž podobu je velmi těžké postihnout přesným výrazem. Na otázku, jaké označení nejlépe popisuje Unie, lze nalézt široké spektrum odpovědí v mezích termínů typu mezinárodní organizace, konfederace, federace, případně německé vyjádření Bund, Staatenbund, Staatenverbund, Bundestaat. Velmi často se proto odborníci uchylují k úhybnému manévru a považují Unii za edinečný subjekt (*sui generis*), který nemá ve své době.¹

Pokud ale státoprávní uspořádání Unie lze v rámci politologického výzkumu definovat poměrně volně či si dokonce vytvořit vlastní kategorie, jiná situace nastává u určení, na jakém druhu právního systému je Unie založena. Právo totiž upřednostňuje zařazení v mezích obecně platných kategorií. V článku analyzujeme otázku, jestli právní systém Evropské unie má v současné době znaky ústavy nebo je součástí mezinárodního práva veřejného. Autor již dopředu odmítá hypotézu, že by Unie měla ústavu ve formálním smyslu, zůstává zde ale možnost charakteristiky Unie jako systému s materiální ústavou. První kapitola tento termín teoreticky vymezuje, v dalších dvou jsou představeny atributy materiální ústavy obsažené v zakládacích smlouvách a judikatuře Soudního dvora. Čtvrtá kapitola nabízí alternativní pohled na právní základ Unie a shrnuje argumenty

zastánců teorie zakotvení Unie jako systému mezinárodního práva veřejného. Závěrečná část příspěvku hodnotí oba přístupy a odpovídá na otázku, který z nich je přesvědčivější

2 Pojem materiální ústavy

Pojem materiální ústava je v souvislosti s Evropskou unií používán velmi často, aniž by ho však příslušná literatura vymezovala. Teorie definuje materiální ústavu na základě těchto východisek:²

- **Vztah stát – ústava.** Souhrn právních ustanovení označujících nejvyšší orgány státu (zde je třeba upozornit, že EU rozhodně nelze považovat za stát), stanovující způsob jejich utvoření, vzájemný poměr a působnost.

- **Vztah právo – ústava.** Ústava je souhrn pravidel, upravujících vznik, změnu, a zánik právních norem (zákonodárný proces).

- **Vztah ústava-politika.** Ústavu tvoří zákony, které regulují politickou organizaci země bez ohledu na formu, kterou jsou přijaty.

V podobném duchu, především vůči vztahu ústava – politika a ústava-stát, Joseph Raz definuje ve své práci tzv. *slabou ústavu*.³ Ta představuje prá-

2 Založeno na Filip, Jan, 2003. *Ústavní právo České republiky. 1. díl. Základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR*. Brno : Doplněk, s. 84–7; pro poněkud jiný pohled na materiální ústavu, zdůrazňující společenskou, právní, i politickou praxi, které odkazují na základní normu dané společnosti, ať ta už je v jakékoliv formě a nazývá se jakkoli, srv. Menendez, Agustin, 2002. *Three Conceptions of the European Constitution*. Oslo : ARENA, s. 5–8.

3 Raz, Joseph, 1998. On the Authority and Interpretation of Constitutions: Some Preliminaries. In Larry Alexander (ed), *Constitutionalism*. Cambridge : Cambridge

1 Srv. debatu Caporaso, James, Gary Marks, Mark Pollock, a Andrew Moravcsik, 1997. Does the European Union Represent an n of 1? *ECSA Review*, r. 10, č. 3, s. 1–8; či Leben, Charles, 2000. A Federation of Nation States or a Federal State? In Christian Joerges (ed) a kol. *What Kind of Constitution for What Kind of Polity?* Florence : European University Institute, s. 99–111.

vo, které ustanovuje a reguluje hlavní instituce vlády, jejich podobu a pravomoci. V tomto smyslu, jak Raz naznačuje, je pojem ústavy tautologický, neboť každý právní systém musí mít podobná pravidla. Pokud tedy budeme pokládat Evropské společenství uhlí a oceli, Evropské společenství, či Evropskou unii za právní systémy (což je nezpochybnitelné), pak lze o materiální ústavě v rámci evropského integračního procesu hovořit již od roku 1951.⁴ Na následujících řádcích se ponoříme do celého problému o něco hlouběji, neboť situace není tak úplně jednoznačná, jak by z výše uvedených definic mohlo vyplývat.

3 Materiální ústava Unie ve smlouvách

Není pochyb o tom, že smlouvy zakládající jednotlivá Společenství i Smlouva o Evropské unii byly při svém podepsání považovány za dokumenty mezinárodního práva veřejného. Smlouvy nejenže nedefinují samy sebe jako *ústavu Společenství*, jejich autoři se při jejich konstruování slovu *ústava* velice pečlivě vyhýbali. Není však pochyb o tom, že mnohá z ustanovení smluv lze svým způsobem kvalifikovat jako součástí materiální ústavy.

V první řadě se jedná o samotný cíl integrace. Ačkoliv sjednocování Evropy počalo realisticky jako sektorově orientované,⁵ především části preambule jednotlivých smluv naznačují, že v úmyslu tehdejších představitelů nebyla jen ekonomická spolupráce, ale mnohem širší aspirace. Tak například preambule Smlouvy o založení Evropského společenství uhlí a oceli uvádí: „odhodláni ... vybudovat zřízením hospodářského společenství základy širšího a hlubšího společenství mezi národy, ... a položit základy institucí způsobilých řídit jejich osud, napříště společný.“⁶ Podobně preambule Smlouvy o založení Evropského společenství prohlašuje: „rozhodnutí položit základy stále užšího spojení evropských národů“ a „rozhodnutí zachovat a upevnit tímto spojením svých zdrojů mír a svobody.“

Prvky ústavy ale nejsou obsaženy jen v preambulích smluv, u kterých lze navíc namítnout, že měly mít pouhý proklamativní charakter.⁷ Smlouvy budoující evropský projekt v některých ohledech zacházejí daleko za klasické pojetí mezinárodního práva a pravují záležitosti příznačné pro ústavní dokumenty národních států:⁸

- **Instituce.** Smlouvy definují podobu, pravomoci, i působení jednotlivých institucí. Žádná část veřejné moci Unie nestojí mimo smlouvy.⁹

- **Charakter institucí.** Evropský parlament je přímo voleným orgánem se stále rostoucími pravomocemi. Komise je nezávislá na členských zemích a drží exkluzivní právo na zákonodárnou iniciativu. Rada v mnoha případech rozhoduje kvalifikovanou většinou, každý z členů může být přehlasován. Díky váženému hlasování v Unii neplatí jinak platná zásada mezinárodních vztahů o rovnosti států (jeden stát rovná se jeden hlas). Podobně i ESD je nezávislý a jeho rozhodnutí závazná pro členské státy.

- **Legislativa.** Instituce EU vydávají vlastní legislativní akty, Komise přitom má právo kontrolovat, zda jsou v členských zemích náležitě implementovány a dodržovány. Mnoho právních aktů Společenství má přímou účinnost. V případě neplnění mohou následovat sankce (čl. 226 a 228 Smlouvy o Evropské společenství).

- **Lidská práva.** Ačkoliv smlouvy neobsahují katalog práv příznačný pro mnohé ústavy, některé články jsou podobné povahy. Jedná se především o čl. 17-22 SES (občanství EU), čl. 12 a 13 SES (obecný zákaz diskriminace), a čl. 141 SES (rovnost pohlaví).

- **Pravomoci EU.** Smlouvy dávají EU značné legislativní i výkonné pravomoci v množství oblastí, v některých z nich se již členské státy vzdaly své suverenity úplně.¹⁰

- **Psaná podoba.** Stejně jako většina národních ústav mají smlouvy psaný charakter.

- **Rigidita.** Změny smluv jsou přijímány obtížnější procedurou než obyčejná (sekundární) legislativa (čl. 48 SEU).

- **Přednost.** Smlouvy nejenže mají přednost před sekundární legislativou, ale ta také podléhá

7 Viz diskuze níže.

8 Srv. i jinak pojaté dělení charakterizující EU jako ústavněprávní systém v Blahož, Josef, 2004. Evropská unie, lidská práva a proces vládnutí. *Právník*, r. 143, č. 2, s. 116–20.

9 Grimm, Dieter, 1995. Does Europe Need a Constitution? *European Law Journal*, r. 1, č. 3, s. 289.

10 Piris, Jean-Claude, 2000. Does the European Union Have a Constitution? Does it Need One? *Harvard Jean Monnet Working Paper No. 5/00*, s. 6.

soudnímu přezkumu. Evropský soudní dvůr a Soud prvního stupně zajišťují přednost smluv nad zbytkem komunitárního práva dle čl. 220 SES.¹¹

Byť jsou výše uvedené rysy pouze výběrové, dosvědčují dle našeho názoru dostatečně, že mnohé části smluv mají již od svého přijetí charakter materiální ústavy. Přes toto tvrzení se však samozřejmě i smlouvy vyvíjely, a to nikoliv nevýznamnou měrou, v naprosté většině případů ve směru prohlubování integrace a tudíž k zvyrazňování ústavních prvků ve smlouvách. Některé názory v této souvislosti uvádějí, že zpočátku bylo Společenství jen vyjádřením nadnárodnosti bez ústavy či pouze s její minimální formou. Například až do roku 1979 zde nebyla žádná přímo volitelná instituce a poté byly pravomoci Evropského parlamentu silně omezené. Jednotlivci neměli šanci domoci se vynutitelnosti práva, odpovědnost Komise i jejích členů byla pochybná, jednání v tajnosti vítězilo na přednost. Celý řád umožňoval ochranu a propagaci ekonomických práv a cílů, nevyznačoval se ale ústavní stabilitou. Podle této teorie Evropská unie teprve Maastrichtskou a Amsterdamskou smlouvou dospěla k pravé (materiální) ústavě.¹²

4 Vliv Evropského soudního dvora na formulování materiální ústavy EU

Ustanovení smluv nejsou jediným podpůrným vodítkem pro vyjádření, že EU má materiální ústavu. Je to pravděpodobně jurisprudence Soudního dvora, která rozhodujícím způsobem přispěla k transformaci Unie od systému mezinárodního práva k ústavnímu pořádku. Významnou roli Soudu lze doložit na následujících citacích z článků českého emigranta Erica Steina a bývalého soudce Soudního dvora Frederica Manciniho:

Ukryt v pohádkovém Lucemburském velkovodství a až donedávna obdařen laskavým nezajmem mocností i médií, Soudní dvůr Evropských společenství utvářel ústavní rámec pro evropskou federální strukturu. Od svého založení před necelým čtvrtstoletím, Soud vykládá smlouvy Evropského společenství spíše v ústavním duchu, než aby používal tradiční metodologii mezinárodního práva.¹³

Na otázku, kam směřuje case-law lucemburského soudu od roku 1957, by se dalo odpovědět, že cíl splyvá s budováním ústavy pro Evropu.¹⁴

11 Esteban, Maria Lusia, 1999. *The Rule of Law in the European Constitution*. Haag: Kluwer Law, s. 12.

12 Birkinshaw, Patrick, 2003. Supranationalism, the rule of law and constitutionalism in the Draft Union Constitutions. *Queen's Papers on Europeanisation No. 5/2003*, s. 7.

13 Stein, Eric, 1981. Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution. *The American Journal of International Law*, r. 75, č. 1, s. 1.

14 Mancini, Frederico, 1989. The Making of Constitution

Za pilíře evropského práva a za základy přeměny k ústavnosti jsou považovány především doktríny přímého účinku a přednosti, vzhledem k významu zaručení osobních práv jednotlivce v každém ústavním pořádku se nám jeví vhodné doplnit je doktrínou základních práv.

Doktrína přímého účinku

Doktrína byla Soudním dvorem poprvé uvedena v život v přelomovém rozsudku *Van Gend en Loos* pomocí následujících vět:¹⁵

Společenství vytváří nový právní řád mezinárodního práva, v jehož prospěch členské státy omezily ... svá suverénní práva, a jejichž subjektem nejsou jen členské státy, ale rovněž i jejich příslušníci.¹⁶

Označit akt za přímo účinný je však možné jen za splnění určitých podmínek, které ESD v rozsudku *Van Gend en Loos* vymezil.¹⁷ V případě, že akt je označen jako přímo účinný, může se ho jednatlivec jako subjekt nového právního řádu dovolávat před vnitrostátními soudy i když není tento akt dále rozveden prováděcími předpisy na národní úrovni. Později ESD v judikatuře svoji interpretaci přímého účinku rozšířil například na rozhodnutí či směrnice (jen ve vertikálním vzestupném směru).

Doktrína přednosti evropského práva

Doktrína přednosti (nadřazenosti) úzce souvisí s přímým účinkem a byla definována o něco později v judikátu *Costa v ENEL*.¹⁸ V něm Soud na základě podobných argumentů použitých již v rozsudku *Van Gend en Loos* opět zdůraznil svoji vztátní a originální charakter evropského práva (navíc ho tentokrát oprostil i od spojení s právem mezinárodním), jehož aplikace nemůže být omezena vnitrostátním právem. Ani toto ustanovení zakládající smlouvy neobsahovaly, jeho potřebnost pro životaschopnost evropského integračního projektu je ale nepochybná. Pokud by Soudní dvůr tuto doktrínu neprosazoval, znamenala

for Europe. *Common Market Law Review*, r. 24, č. 2, s. 595.

15 Více viz Tichý, Luboš a kol., 2004. *Evropské právo*. Praha, C. H. Beck, s. 286-300; Craig, Paul, a Gráinne de Búrca, 2003. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press, s. 178–229; Douglas-Scott, Sionaidh, 2002. *Constitutional Law of the European Union*. Harlow: Longman, s. 282–312.

16 26/62 *Van Gend en Loos* [1963] ECR I, citováno dle Tichý, Luboš a kol., 2002. *Dokumenty ke studiu evropského práva*. Praha: Linde, s. 227.

17 Přímou účinnou jsou jen normy, které jsou jednoznačné a konkrétní, bezpodmínečné, a nevyžadují další akt implementace.

18 6/64 *Costa v ENEL* [1964] ECR 585.

lo by to nemožnost existence jednotného evropského právního řádu, neboť každý stát by mohl jemu se nehodící akt „přebít“ svou vlastní legislativou.¹⁹ Doktrínu přednosti lze shrnout opět slovy samotného Soudního dvora:

Každý vnitrostátní soud musí v rámci své příslušnosti aplikovat právo Společenství ve své úplnosti a chránit práva, které právo Společenství poskytuje jednotlivcům. Nesmí přitom použít ustanovení národního práva, ať přijatého dříve či později, které je v rozporu s aktem Společenství.²⁰

Dle názoru Soudu tak národní justiční orgány musí aplikovat evropské právo i když to je v rozporu s národní úpravou, včetně ústavním norem. Obecně se dá prohlásit, že vnitrostátní soudy přednost a závaznost evropského práva přijaly.²¹

Doktrína základních práv

Jak již bylo zmíněno, smlouvy na počátku neobstávaly žádný katalog základních práv.²² To bylo způsobeno patrně tím, že autoři Římských smluv považovali Společenství především za ekonomické uskupení, ve kterém úprava lidskoprávní problematiky nebude potřebná.²³ Tento předpoklad se však díky rychlému postupu integrace nenaplnil, a tak bylo na ESD, aby zasáhl.²⁴ To se stalo koncem 60. let, poprvé v rozsudku *Stauder*,²⁵ kdy Soud uznal, že je v jeho pravomoci posuzovat soulad komunitárních

aktů s lidskými právy. Dle ESD se tyto práva dají odvodit z obecných zásad právních, které zahrnují mimo jiné ústavní tradice členských zemí a mezinárodní dohody, ke kterým se členské státy zavázaly. Tuto situaci Soud shrnul v rozsudku *Hauer*:

Základní práva patří k obecným právním zásadám, které musí Soudní dvůr zajišťovat. Při zajišťování těchto práv musí Soudní dvůr vycházet ze společných ústavních tradic členských států. Proto ve Společenství nemohou být za legální uznána ta opatření, která jsou neslučitelná se základními právy chráněnými ústavami těchto států, také mezinárodní smlouvy na ochranu lidských práv, na jejichž uzavření se členské státy podílely a nebo k nimž ztupily, musí být v právu Společenství brány v úvahu.²⁶

Zmíněné doktríny jednoznačně dokazují nezastupitelnou roli Soudního dvora při tvorbě materiální ústavy Unie. Judikatura lucemburského soudu však na několika místech potvrzuje ústavní charakter EU i přímo, když označuje Smlouvu o ES jako *vnitřní ústavu* či *základní ústavní chartu*. Poprvé Soud tuto frázi použil v Posudku 1/76 v roce 1977, dále v rozsudcích *Les Verts*, *Hoechst*, *Zwartveld*, *Weber*, a *Posudku 1/91*.²⁷ V posledním případě ESD mimo jiné uvedl:

Evropský hospodářský prostor má být založen na základě mezinárodní úmluvy, která v podstatě pouze zakládá práva a povinnosti mezi smluvními stranami a nestanoví žádný přesun pravomocí na mezivládní orgány, jež vytváří.

Smlouva o ES, i když byla uzavřena ve formě mezinárodní smlouvy, nicméně vytváří *ústavní chartu* Společenství založenou na panství práva. Jak Soudní dvůr trvale soudí, zakládající smlouvy založily nový právní řád, v jehož prospěch státy omezily své suverénní práva, a mezi jejichž subjekty patří nejen členské státy, ale i jejich státní příslušníci.²⁸

Z předchozích několika řádků lze asi nejlépe nastítnit přístup Soudu k evropskému integračnímu procesu a jeho odpoutání se od systému mezinárodního práva. Ačkoliv obě organizace (Evropský hospodářský prostor, ES) byly založeny mezinárodní smlouvou, jejich povaha je zcela odlišná. Jak Soudní dvůr uvá-

26 44/79 *Hauer* [1979] ECR 3727, citováno dle Tichý, 2002, s. 400.

27 Opinion 1/76 *Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels* [1977] ECR 741; 294/83 *Les Verts v European Parliament* [1986] ECR 1339; 46/87 *Hoechst v Commission* [1989] ECR 2859; C-2/88 *Zwartveld* [1990] ECR I-3365; C-314/91 *Weber v European Parliament* [1993] ECR I-1093.

28 Opinion 1/91 *Draft agreement relating to the creation of the European Economic Area* [1991] ECR I-6079. Citováno dle Tichý, 2002, s. 233.

di, důvodem nejsou jen pro „obyčejné“ mezinárodní smlouvy nezvyklá ustanovení obsažená v zakládajících smlouvách (jenž tak lze nazvat ústavní chartou), ale i judikatura Soudu samotného, především pak doktrína přímého účinku a přednosti, přispívající k vytvoření nového, na mezinárodním právu veřejném nezávislého nového právního řádu, „který je strukturován kolem své vlastní materiální ústavy“.²⁹

5 Kritika ústavního vývoje Unie obhájí mezinárodního práva

Teorie evropské ústavnosti, ačkoliv se díky předchozímu výkladu může zdát jako samozřejmá, je nicméně zpochybnována určitou částí odborné veřejnosti.³⁰ Tento tábor, vycházející ze zásady neporušitelnosti státní suverenity, se snaží popsat evropský integrační proces nikoliv jako vývoj k ústavnosti, ať už v materiálním, či formálním smyslu, ale v rámci tradiční teorie mezinárodního práva veřejného. Jinými slovy, rito autoři se domnívají, že Unie zůstává stále klasickou mezinárodní organizací, byť s jistými zvláštními prvky.

I nyní budeme argumentačně postupovat v pořadí použitém v předchozí kapitole, tedy v rovině smluv, role Soudního dvora, a historického vývoje. Zakládající smlouvy jsou bez diskuse akty mezinárodního práva veřejného. Tím, že smlouvy byly vyjednány a ratifikovány skrz klasické diplomatické kanály, nikoliv referendy či ústavodárným shromážděním, je vyloučena doktrína autonomie právního řádu EU.³¹ Ty části preambulí, odkazující na konečné fáze integrace, pak podle dříve některých názorů byly spíše proklamacemi než reálně zamýšlenými cíli.³²

Podobně popírána je role Soudního dvora při tvorbě materiální ústavy Unie. Již v předchozím odstávi byl zmíněn argument o nemožnosti autonomie evropského práva díky nedostatku ústavního zmocnění, v jiné rovině je uváděno, že doktrína přímého účinku a přednosti patří ke známým nástrojům mezinárodního práva veřejného.³³ Soud představil koncepci

29 Menendez, 2002, s. 17–18.

30 Viz např. Allain, Jean, 1998. *The European Court of Justice Is an International Court*. *Nordic Journal of International Law*, r. 68, s. 249–74; Schilling, Theodor, 1996. *The Autonomy of the Community Legal Order: An Analysis of Possible Foundations*. *Jean Monet Working Paper*. Dostupné na <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/96/9610-The.html> (navštíveno 22. ledna 2006); Hartley, Trevor, 2002. *International Law and the Law of the European Union - A Reassessment*. In James Crawford (ed), *British Yearbook of International Law*: 2001. Oxford: Oxford University Press, s. 1–35.

31 Schilling 1996.

32 Menendez, 2002, s. 16.

33 Srv. de Witte, Bruno, 1999. *Direct Effect, Supremacy,*

nového právního řádu v rozsudku *Costa v ENEL* proto, aby překonal dualistický přístup k mezinárodnímu právu (tedy i evropskému) v Itálii a Německu, ve své podstatě se však jedná o právní fikci.³⁴ Dle jiného přístupu jsou principy přednosti a přímého účinku zcela volně stojící a dosažené bez jakékoliv vážné politické debaty. Jejich účelem má být hladká harmonizace práva, ale Soud nikdy neřekl, proč by měl být tento cíl důležitější než například integrita existujících ústavních pořádků členských zemí. Z tohoto důvodu může být doktrína evropské materiální ústavy jen právním názorem Soudu a ničím více.³⁵

V podkapitole 3 byl vyjádřen názor, že materiální ústavu lze analyzovat i v časovém vývoji, kdy především Maastrichtská smlouva výrazným způsobem přispěla k rozvoji ústavnosti Unie, ať již upevněním pozice Evropského parlamentu, přenesením významných pravomocí na nadnárodní úroveň (např. měnová unie), či zavedením hlasování kvalifikovanou většinou v Radě do dalších oblastí. Podobný rámec analýzy ale využívají i příznivci teorie mezinárodněprávní. Podle nich nelze nevidět, že některé změny smluv v poslední době materiální ústavu Evropské unie naopak oslabily. Zejména vytvoření druhého a třetího pilíře (Společná zahraniční a bezpečnostní politika, Spolupráce ve věcech justice a vnitra) a jejich jednoznačně mezivládní charakter lze do jisté míry považovat za krok zpět.³⁶ V první řadě je v těchto oblastech jurisdikce Soudního dvora silně omezená. Slovy Josepha Weilera a Joela Trachtmana:

Maastricht představuje „rebelii“ proti obrazu ústavnosti. Je jasné, že hlavním důvodem pro pilířovou strukturu, s jejím důkladným a výslovným pokusem vynechat Soud, bylo přání členských států působit mimo evropskou ústavní strukturu.³⁷

and the Nature of Legal Order. In Paul Craig a Grainne de Búrca (eds), *The Evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, s. 209–12; Allain, 1998, s. 262–3; Brand, Michiel, 2004. *Affirming and Refining European Constitutionalism: Towards the Establishment of the First Constitution for the European Union*. *EUI Working Paper No. 2/2004*, s. 23.

34 Allain, 1998, s. 260–261.

35 Eleftheriadis, Pavlos, 1998. *Begging the Constitutional Question*. *Journal of Common Market Studies*, r. 36, č. 2, s. 259.

36 Vice Curtin, Deirdre, a Ige Dekker, 1999. *The EU as a Layered International Organization: Institutional Unity in Disguise*. In Paul Craig a Grainne de Búrca (eds), *The Evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, s. 83–136.

37 Weiler, Joseph, a Joel P. Trachtman, 1997. *European Constitutionalism and its Discontents*. *Journal of International Law and Business*, r. 17, s. 371; viz i analýza Esteban, 1999, s. 15–21.

Dalším nebezpečím pro materiální ústavu bylo zavedení institutů užší spolupráce a výjimky (opt-outs), které poznamenaly projekty jako Hospodářskou a měnovou unii či Schengenský systém. Tento vývoj má v literatuře množství pojmenných: Evropa „a la carte“, vícerychlostní Evropa, či Evropa různorodého směřování (variable geometry).³⁸ V 90. letech panovala obava, že podobný přístup vyústí v „rozpad ideálu jednotné Evropy“³⁹ a „ústavní chaos, jehož obětí bude soudržnost právního systému tak bolestivě budovaného po 30 let“.⁴⁰

V neposlední řadě průběh vyjednávání Maastrichtské smlouvy i jejich následovnic potvrdil setrvávající rozhodující roli členských států v procesu integrace.⁴¹ Tuto námitku lze extrahovat až na základní úroveň EU. Ačkoliv ta má exkluzivní kompetence v některých oblastech a Soudní dvůr stále se rozšiřující jurisdikci, jsou to stále členské státy, které drží ve svých rukou osud Unie jako celku, včetně jejího rozpuštění. Německý ústavní soud (Bundesverfassungsgericht) proto ve známém rozsudku *Brunner* označil členské státy za *pány smluv* (Herren der Verträge); státy sice uzavírají zakládající smlouvy na neomezenou dobu, ale v konečné fázi mohou opačným aktem toto rozhodnutí odvolat.⁴² Tři nastíněné okruhy problémů spojené s vývojem po roce 1992 tedy v konečné fázi přispívají k odústavňování evropské integrace a dokazují, především pak v posledním případě, že EU si ponechává charakter organizace založené na mezinárodním právu veřejném.

6 Ústavní systém či mezinárodní právo – rozsouzení

V předchozích kapitolách byly představeny protikladné názory posouvající evropský projekt buď do ústavní roviny, či ponechávající ho v hranicích mezinárodního práva veřejného. Dle našeho názoru je první tábor přesvědčivější. Argumenty o nepatřičné roli Soudu a jeho nedostatečné legitimitě při

38 Tyto termíny samozřejmě nejsou vzájemně zaměnitelné, každý z nich představuje poněkud jiný směr vývoje. Pro jejich vysvětlení viz Donnelly, Brendan a Anthony Dawes, 2004. *The Beginning of the End or the End of the Beginning? European Policy Brief No. 7*, s. 1–4.

39 Allain, 1998, s. 267.

40 Curtin, Deirdre, 1993. *The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces. Common Market Law Review*, r. 30, č. 1, s. 49.

41 Pro tento realistický pohled na vyjednávání Smlouvy o EU viz Moravcsik, Andrew, 1998. *The Choice for Europe*. Ithaca: Cornell University Press, s. 379–471.

42 BVerfGE 89, 155 Maastricht. Dostupné na <http://www.oefre.unibe.ch/law/dfr/bv089155.html> (navštíveno 5. srpna 2006).

budování materiální ústavy nejsou na místě. Ačkoli ESD ve svých rozhodnutích skutečně často zašel za rámec smluv, plnil pouze roli, která je pro soudy běžná, tedy vykládat právní akty. Politická podpora Soudu od členských zemí možná nebyla výslovná, ale už to, že pravomoci Soudního dvora nebyly v průběhu integračního procesu změněny,⁴³ svědčí o alespoň tichém souhlasu států s působením ESD. Co se týče argumentu o nevýjimečnosti doktrín proklamovaných Soudním dvorem, je pravdou, že mezinárodní právo zná princip přímého účinku, je však nutné, aby se strany na jeho aplikaci ve smlouvě mezi sebou výslovně dohodly, což se děje velmi vzácně, zatímco v případě evropského práva lze jeho přímý účinek díky činnosti Soudu považovat za předpokládanou vlastnost. Stejně tak i princip přednosti je mezinárodnímu právu vlastní, používá se však na mezistátní úrovni, v EU se ale jedná o přednost vnitrostátní, kdy národní soudy mají povinnost aplikovat evropské právo i proti právu národnímu.⁴⁴ Můžeme tedy shrnout, že doktríny přímého účinku a přednosti evropského práva ve srovnání se svými mezinárodními protějšky mají kvantitativní, respektive kvalitativní odlišnosti.

Není možné popřít, že Maastrichtská smlouva rozšířila mezivládní, mezinárodněprávní charakter evropského projektu. Nadnárodní prvky v rámci prvního pilíře ale byly buď ponechány, nebo dokonce posíleny. To, že Unie získala jisté kompetence v oblasti zahraniční politiky či justiční spolupráce, byt' založené na mezivládním základě, mluví spíše proti argumentům o cestě EU zpět na úroveň tradičních mezinárodních organizací. Unie naopak zdůraznila svůj ústavní základ a charakter zvláštního subjektu, kombinujícího nadnárodní (federální) a mezivládní (mezinárodní) prvky.

V neposlední řadě je nutné prodiskutovat námitku, že osud integrace zůstává v rukou členských států jako *pánů smluv*, což dokazuje mezinárodněprávní charakter EU. Důkladnou analýzu této otázky rozsah práce neumožňuje, přesto je možné načrtnout určité odpovědi. V první řadě je uváděno, i na základě výše uvedených důkazů, že integrační proces získal vlastní dynamiku, státy ztratily velkou část své suverenity,⁴⁵ a tím pádem již nemohou vůči Unii využívat tradiční nástroje mezinárodního práva. Dokladem tohoto přístupu je názor

43 Je možné provést srovnání například s pozicí Komise, jejíž moc byla od druhé poloviny 60. let silně omezena ve prospěch Rady.

44 Brand, 2004, s. 23–4.

45 Už na začátku 90. let bylo uvedeno, že „zde není žádné jádro suverenity, kterého by se členské státy mohly dovolávat proti Společenství“. Lenaerts, Koen, 1990. *Constitutionalism and the Many Faces of Federalism*. American Journal of International Law, r. 38, č. 2, s. 220.

o nemožnosti souhlasného rozpuštění Unie či jednostranném vystoupení členského státu.⁴⁶ Teorii *pánů smluv* omezuje i výklad považující některé články smluv za trvalé a nezměnitelné, což naznačil i Soudní dvůr.⁴⁷

Na základě zde představené stručné analýzy dle našeho není možné pochybovat o tom, že EU je subjekt, jehož vývoj je případněji vysvětlovat v intencích ústavních terminologie. Slovy profesorů Weilera a Halterna, pokusy o udržení Unie v mezích mezinárodního práva jsou stejně úspěšné jako „snaha o natlačení zubní pasty zpátky do tuby“.⁴⁸ Je také třeba poukázat na fakt, že v posledních letech Unie učinila opět značný pokrok a je otázkou, zda Evropským Konventem připravenou a následnou mezivládní konferencí schválenou Smlouvou zakládající ústavu pro Evropu není možné považovat dokonce za ústavu ve formálním smyslu. Vzhledem k nejasnému osudu ústavní smlouvy (i omezené délce příspěvku) jsme ji do argumentační linie článku nezařadili, pro konečné posouzení problému ovšem nelze ústavní smlouvu vynechat, byt' by to měla být pouze interpretační pomůcka.

Mgr. et Mgr. Robert Zbiral
katedra politologie a společenských věd
Právnická fakulta Univerzity Palackého
v Olomouci
robert.zbiral@upol.cz

Použitá literatura

- Allain, Jean, 1998. *The European Court of Justice Is an International Court*. *Nordic Journal of International Law*, r. 68, s. 249–74.
- Birkinshaw, Patrick, 2003. *Supranationalism, the rule of law and constitutionalism in the Draft Union Constitutions*. *Queen's Papers on Europeanisation No. 5/2003*
- Blahož, Josef, 2004. *Evropská unie, lidská práva a proces vládnutí*. *Právník*, r. 143, č. 2, 113–131.
- Brand, Michiel, 2004. *Affirming and Refining European Constitutionalism: Towards the Establishment of the First Constitution for the European Union*. *EUI Working Paper No. 2/2004*.
- Brandtner, Barbara, 1992. *The 'Drama' of the EEA Comments on Opinions 1/91 and 1/92*. *European Journal of International Law*, r. 3, č. 2, s. 300–28.
- Caporaso, James, Gary Marks, Mark Pollack, a Andrew Moravcsik, 1997. *Does the European Union Represent an n of 1? ECSCA Review*, r. 10, č. 3, s. 1–8.
- Craig, Paul, 2001. *Constitutions, Constitutionalism, and the European Union*. *European Law Journal*, r. 7, č. 2, s. 125–150.
- Craig, Paul, a Grainne de Búrca, 2003. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press.
- Curtin, Deirdre, 1993. *The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces*. *Common Market Law Review*, r. 30, č. 1, s. 17–69.
- Curtin, Deirdre, a Ige Dekker, 1999. *The EU as a Layered International Organization: Institutional Unity in Disguise*. IN: Paul Craig a Grainne de Búrca (eds), *The Evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, s. 83–136.
- de Witte, Bruno, 1999. *Direct Effect, Supremacy, and the Nature of Legal Order*. IN: Paul Craig a Grainne de Búrca (eds), *The Evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, s. 177–214.
- Donnelly, Brendan a Anthony Dawes, 2004. *The Beginning of the End or the End of the Beginning? European Policy Brief No. 7*, s. 1–4.
- Douglas-Scott, Sionaidh, 2002. *Constitutional Law of the European Union*. Harlow: Longman.
- Eleftheriadis, Pavlos, 1998. *Begging the Constitutional Question*. *Journal of Common Market Studies*, r. 36, č. 2, s. 255–72.
- Esteban, Maria Lusia, 1999. *The Rule of Law in the European Constitution*. Haag: Kluwer Law.
- Filip, Jan, 2003. *Ústavní právo České republiky. 1. díl: Základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR*. Brno: Doplněk.
- Götting, Friedemann, 2000. *Die Beendigung der Mitgliedschaft in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos.
- Grimm, Dieter, 1995. *Does Europe Need a Constitution? European Law Journal*, r. 1, č. 3, s. 282–302.
- Grygar, Jiří, 2001. *Ochrana základních práv v Evropské unii*. Praha: IFEC.
- Hartley, Trevor, 2002. *International Law and the Law of the European Union - A Reassessment*. In James Crawford (ed), *British Yearbook of International Law: 2001*. Oxford: Oxford University Press, s. 1–35.

Leben, Charles, 2000. A Federation of Nation States or a Federal State? In Christian Joerges (ed) a kol., *What Kind of Constitution for What Kind of Polity?* Florence : European University Institute, s. 99–111.

Lenaerts, Koen, 1990. Constitutionalism and the Many Faces of Federalism. *American Journal of International Law*, r. 38, č. 2, s. 204–263.

Liisberg, Jonas Bering, 2001. Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law? *Jean Monnet Working Paper No. 4/01*.

Mancini, Federico, 1998. Europe: The Case for Statehood. *European Law Journal*, r. 4, č. 1, s. 29–42.

Mancini, Federico, 1989. The Making of Constitution for Europe. *Common Market Law Review*, r. 24, č. 2, s. 595–614.

Menendez, Agustin, 2002. *Three Conceptions of the European Constitution*. Oslo : ARENA.

Moravcsik, Andrew, 1998. *The Choice for Europe*. Ithaca : Cornell University Press.

Pfersman, Otto, 2004. The New Revision of the Old Constitution. *Jean Monnet Working Paper No. 5/04*.

Piris, Jean-Claude, 2000. Does the European Union Have a Constitution? Does it Need One? *Harvard Jean Monnet Working Paper No. 5/00*.

Raz, Joseph, 1998. On the Authority and Interpretation of Constitutions: Some Preliminaries. In Larry Alexander (ed), *Constitutionalism*. Cambridge : Cambridge University Press, s. 152–716.

Schilling, Theodor, 1996. The Autonomy of the Community Legal Order: An Analysis of Possible Foundations. *Jean Monnet Working Paper*. Dostupné na <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/96/9610-The.html>

Shaw, Jo, 2002. Process, Responsibility and Inclusion in EU Constitutionalism: the Challenge for the Convention on the Future of the Union. *The Federal Trust Paper No. 01/02*.

Šišková, Naděžda, 2003. *Dimenze ochrany lidských práv v EU*. Praha: Aspi.

Stein, Eric, 1981. Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution. *The American Journal of International Law*, r. 75, č. 1-27.

Tichý, Luboš a kol., 2002. *Dokumenty ke studiu evropského práva*. Praha : Linde.

Tichý, Luboš a kol., 2004. *Evropské právo*. Praha : C. H. Beck.

Weiler, Joseph, a Joel P. Trachtman, 1997. European Constitutionalism and its Discontents. *Journal of International Law and Business*, r. 17, s. 359–395.

Weiler, Joseph, a Ulrich Haltern, 1996. The Autonomy of the Community Legal Order - Through the Looking Glass. *Jean Monnet Working Paper*. Dostupné na <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/96/9610-II-2.html>

Použité prameny

26/62 *Van Gend en Loos* [1963] ECR 1.

61/64 *Costa v ENEL* [1964] ECR 585.

29/69 *Stauder* [1969] ECR 419.

Opinion 1/76 *Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels* [1977] ECR 741.

92/78 *Simmenthal v Commission* [1979] ECR 777.

44/79 *Hauer* [1979] ECR 3727.

294/83 *Les Verts v European Parliament* [1986] ECR 1339.

46/87 *Hoehst v Commission* [1989] ECR 2859.

C-2/88 *Zwartveld* [1990] ECR I-3365.

C-159/1990 *SPUC v Grogan* [1991] ECR I-4685.

Opinion 1/91 *Draft agreement relating to the creation of the European Economic Area* [1991] ECR I-6079.

C-314/91 *Weber v European Parliament* [1993] ECR I-1093.

BVerfGE 89, 155 Maastricht. Dostupné na <http://www.oefre.unibe.ch/law/dfr/bv089155.html>

Official Journal C 120, 16. května 1989, s. 51 an.

Súčasný model koexistencie štátu a cirkví v Českej republike a v Slovenskej republike

Lucia Rentková

Rentková, L. Súčasný model koexistencie štátu a cirkví v Českej republike a v Slovenskej republike. *Acta iuridica olomucensis*, Vol. 3(9), 2007, No. 4, pp. 179–187.

Anotace: Tento článok predkladám čitateľom ako ukážku z mojej diplomovej práce na Právnickej fakulte Univerzity Palackého v Olomouci. Základnými otázkami, na ktoré som sa v práci snažila nájsť odpovede sú: Aké modely vzťahu štátu a cirkví existujú v teórii?, V akom modeli koexistencie štátu a cirkví sa nachádza Slovenská republika a v akom Česká republika?, Ku akému modelu naše dve republiky smerujú?

Abstract: I submit this article to readers as preview of my thesis on Law faculty of Palacky University in Olomouc. Basic questions answered in this work are: What church-state relations are known in theory?, In which model works Czech republic and in which Slovak republic?, To which model tide these two countries?

Klíčková slova: Model, štát, cirkev, vzťah, Česká republika, Slovenská republika

Keywords: Model, state, church, relations, Czech republic, Slovak republic

NA ÚVOD

Pri spracúvaní tejto aktuálnej témy som narazila na viacero ponímaní modelov spolužitia štátu a cirkví, kedy ich systematika nie je dodnes uspokojivo zosúladená. Snažila som sa teda popísať mnou v literatúre nájdené modely, charakterizovať ich a vzájomne ich od seba oddeliť. Spolužitie štátu a cirkví v našich krajinách som potom skúmala z pohľadu najrozšírenejšej z teórií, teórie delenia modelov na model spolupráce, štátnej cirkvi a odluky.

V súvislosti so zmenami, ktoré sa v dohľadnej dobe očakávajú hlavne v Slovenskej republike sa dá očakávať vývoj tejto témy a jej ďalšie skúmanie by si zaslúžilo pozornosť.

1. MODELKY KOEXISTENCIE ŠTÁTU A CIRKVI

1.1 Jednotlivé modely

Pri študovaní literatúry som našla niekoľko rôznych pohľadov na členenie modelov koexistencie štátu a cirkví. Niektorí autori považujú konkrétny model vlastne za kategóriu iného modelu, pokladaného ďalším autorom za model samostatný, prípadne neexistujúci. V spleti rôznych tvrdení bude najjednoduchšie čitateľa oboznámiť so všetkými možnosťami, s ktorými som prišla do styku, pričom tie najzávažnejšie z modelov, o ktorých sa súčasne zmieňoval najväčší počet autorov, ďalej rozvediem podrobnejšie. V ďalšom výklade budem hodnotiť súčasný stav vzťahu štátu a cirkví v SR a ČR len z pohľadu týchto „najpočetnejších“ modelov.

1.1.1 Členenie podľa profesora Rolanda Minneratha¹
Roztriediť krajiny Európy do štyroch existujúcich modelov:

- 1) krajiny so štátnou cirkvou,
- 2) krajiny so štátom kontrolovanými uznanými cirkvami,
- 3) krajiny s odlukou, bez právneho uznania či inštitucionálnej spolupráce a
- 4) krajiny s autonómnymi a spolupracujúcimi náboženskými spoločnosťami.

Krajiny so štátnou cirkvou

Minnerath na úvod upozorňuje, že je potrebné odlišovať pojem štátnej cirkvi od cirkvi oficiálnej (inak aj ustanovenej alebo národnej). Štátna cirkev (teda v ústave zakotvená ako cirkev daného štátu) paradoxne dostáva viacej autonómie vo vnútorných záležitostiach, než cirkev oficiálna.

Krajiny so štátom kontrolovanými uznanými cirkvami

Štát jednostranne vytvoril normy regulujúce vnútorné fungovanie jednotlivých náboženstiev. Väčšinou tieto normy zakazujú štátu angažovať sa do ustanovovania duchovných a títo majú nárok na zabezpečenie zo strany štátu. Uznanie môžu dostať buď celé cirkvi alebo ich administratívne jednotky.

¹ Minnerath, R.: Autonomie cirkví v Evropě, *Revue církevního práva* 14, 3/99, článok je tiež prístupný na stránke: <http://spcp.prf.cuni.cz/14/autonom.htm>, 16. 10. 2006