

***Jindřiška Syllová – Lenka Pítrová – Magdaléna Svobodová  
a kolektiv: Ústava pro Evropu. Komentář.***

***1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005, 27 + 730 stran, ISBN 80-7179-900-9.***

Ujmout se komentování právního předpisu před tím, než aplikační praxe prověří jeho životaschopnost a opatří jej připomínkami v podobě soudní judikatury a odborných analýz, je vždy smělý počin. Komentovat mezinárodní smlouvu dříve, než vstoupí v platnost, je však konání troufalé, notabene podléhá-li ratifikaci v pětadvaceti zemích, z toho v jedenácti formou celostátních referend. Je ovšem třeba dodat, že v tomto případě spěch nebyl projevem konjunkuralismu autorů, puzených přetlakem autorských ambicí.<sup>1</sup> Byli vedeni záměrem nakladatele vysvětlit rozsáhlý a svou vnitřní strukturou složitý dokument nejen profesionálním právníkům, ale i zainteresované „poučené veřejnosti“ v co největším předstihu před zahájením procesu jeho vnitrostátního schvalování, které – podle převažujícího mínění – mělo vyvrcholit uspořádáním referenda.

Autoři si rizik s tím spojených byli vědomi. Jejich úkol byl o to obtížnější, že jeden rok po přistoupení České republiky do Evropské unie (EU) je doba příliš krátká i pro odborné kruhy, aby se stačily nejen seznámit s nominálními základy evropského práva, ale porozumět také reálným přednostem a slabinám jeho dosavadního působení a pochopit nutnost i dosah změn, které *Smlouva o ústavě pro Evropu* (dále jen SÚ) přinesla. Na rozdíl od zemí s vyspělou komentářovou kulturou, kde stačilo provést přehledné srovnání SÚ se stávajícím primárním právem Unie, které SÚ nahrazuje, a upozornit jen na nová ustanovení („přidanou hodnotu“),<sup>2</sup> museli se autoři vypořádat se skutečností, že v české odborné právní literatuře standardní dílo tohoto typu, komentující smlouvy EU a ES, dosud chybí. Lze říci, že vysvětlení stávající podoby primárního práva ES/EU, na jehož základě Česká republika vstoupila do Evropské unie, veřejnosti bylo ze strany ústavních orgánů, jež se podílely na sjednání a smluvním stvrzení podmínek přistoupení, celkově výrazně podceňeno, a to snad kvůli očekávaným brzkým zásadním změnám v důsledku přijetí SÚ. Účel jejich snažení byl tedy jiný a nebylo možné očekávat podrobné návody pro aplikační praxi ani přímý vklad k rozvoji národní doktríny evropského práva.

Pokus o částečné zaplnění této mezery uvedením stručných poznámek k těm ustanovením SÚ, která převážně pouze přebírají text zakládajících smluv (hlavně část III SÚ), se autorům vyplatil, jak se ukázalo poté, kdy francouzští a nizozemští voliči SÚ odmítli (rukopis díla byl uzavřen k 1. 1. 2005). V nastalé přestávce ratifikačního procesu („období reflexe“, respektive „dialogu“) je tak českému čtenáři k dispozici historicky první, alespoň dílčí (z kategorie „*Kurzkommentare*“) článkový komentář zakládajících smluv. K lepší orientaci při takovém, byť původně nezamýšleném použití díla slouží odkazy na odpovídající ustanovení smluv EU a ES; zařazení synoptické tabulky, umožňující přiřadit k platnému článku EU/ES „příslušný“ článek SÚ, by vzhledem k rozdílům v systematice obou dokumentů práci s komentářem jistě zpříjemnilo.

Z důvodu malého odstupu od okamžiku přistoupení k Unii a podpisu SÚ si dílo také neklade cíl teoretického vyhodnocování poznatků nabytých praktickým uplatňováním práva Unie. Proto ani neřeší otázku „ústavní“ povahy dokumentu, tolik diskutovanou v právní nauce v zahraničí.<sup>3</sup>

Z metodického hlediska se kniha věnuje stručnému a přehlednému vysvětlení smyslu textu SÚ, bez protokolů (texty tří důležitých z třiceti šesti jsou přetištěny a dva z nich jsou opatřeny krátkým úvodem) a prohlášení (je jich celkem padesát), které jsou jen vyjmenovány v příloze, aniž by byl výklad jednotlivých ustanovení vnitřně členěn; k tomu se autoři v předmluvě s poukazem na omezený prostor také poctivě přiznávají. Je ořpen o nástin vývoje úpravy, přičemž velmi cenným svědectvím jsou četná líčení průběhu diskuzí v pra-

covních skupinách Evropského konventu, odrážejících aktuální stav politických úvah o možnostech dalšího vývoje unijního práva.

Dále je výklad doložen základní judikaturou Soudního dvora s minimem odkazů na odbornou literaturu v poznámkách pod čarou, jejíž obsáhlý seznam je spolu s tabulkou relevantních rozsudků Soudního dvora připojen v závěru díla. Výběr specificky významných literárních pramenů a judikátů je někdy uveden přímo u jednotlivých článků, stejně jako literatury k *Listině základních práv*, umístěné na počátku části II. Komentář se nevyhýbá ani nejvýznamnějším prováděcím předpisům, popřípadě jiným souvisejícím dokumentům ES/EU, jejichž výčet, vztahující se k některým obsahovým titulům SÚ se zvýšenými nároky na odvozenou legislativu (například právo obchodních společností, státní podpora, sociální politika, životní prostředí nebo ochrana spotřebitele či veřejné zdraví), je rovněž připojen v závěru (*Sylová – Pítrová – Svobodová a kolektiv*, 2005, s. 656–683). V práci s doprovodným odborným aparátem se projevuje, nikoli ale rušivě, početnost autorského kolektivu (jedenáct zpracovatelů, vesměs pracovníků Parlamentního institutu, odboru Kanceláře Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky), která přitom u zahraničních velkoformátových komentářů bývá přirozeně ještě značně vyšší.<sup>4</sup> Prospěšnost zařazení věcného rejstříku je nesporná.

K lepší orientaci v komentáři a osvojení si vzájemných souvztažností, zejména mezi obecnými pravidly rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy v části I a konkrétními zmocňovacími ustanoveními pro jednotlivé politiky v části III, napomáhají četné křížové odkazy, obsažené v rozumné míře jednak v samotném textu, jednak v pravidelné rubrice „související ustanovení“. V části II nazvané *Listina základních práv Unie* se komentář soustřeďuje jen na její celkovou charakteristiku, preambuli a závěrečná obecná (horizontální) ustanovení (článek II-111 až 114), zatímco jednotlivá základní práva, respektive zásady jsou doprovázeny „vysvětleními přijatými pod vedením prezidia Evropského konventu“.<sup>5</sup>

V práci není systematicky přítomen „český rozměr“ evropského (primárního) práva, tedy poukaz na domácí ústavní, běžnou legislativní, správní a soudní návaznost, obvyklý u zahraničních komentářů, někdy včetně komparací s obdobnými návaznostmi v jiných členských státech. V souvislosti s problematikou pravomocí Unie, vnitrostátních účinků jejich výkonu (právních aktů) nebo úlohou národních parlamentů v legislativním procesu Unie nenajdeme ani zmínku o „euronovele Ústavy České republiky“. Pojednání o jednotlivých politikách Unie zase ponechává stranou dimenzi jejich vnitrostátní implementace (podstatný materiál v podobě aproximovaných předpisů českého právního řádu převážně ještě z období před přistoupením tu je) a ani *Protokol o smlouvě a aktu o přistoupení* s jeho derogacemi a přechodnými ustanoveními není předmětem výkladu (judikaturu vlastních vrcholných soudů nemá Česká republika dosud k dispozici). Důvod je zřejmě opět stejný: limitovaný prostor a nedostatek času. S ohledem na míru odborné erudice členů autorského kolektivu, jejichž každodenní řeholí je právě posuzování slučitelnosti návrhů domácích zákonů s evropskými předpisy, čímž jsou k rámcové reflexi primárního práva do českého právního řádu přímo předurčení, si dovoluji vyjádřit přesvědčení, že při příští příležitosti (záleží především na dalším osudu SÚ) tuto vnitrostátní dimenzi do díla zakomponují.

Přes nemalá vnější i vnitřní omezení autorského zadání lze recenzovaný výsledek úsilí pokládat až za překvapivě zdařilý; nechyběla totiž poctivá „drobná práce“ (příznačný detail: sekundární předpisy, dosud oficiálně neuveřejněné v Úředním věstníku EU v českém jazyce, jsou kvůli korektnosti znění uváděny v angličtině). Autoři na řadě míst kriticky polemizují se spornými ustanoveními SÚ, avšak kladou spíše otázky, aniž by jednostranně ovlivňovali čtenáře svým názorem, když k vyváženému, vyargumentovanému střetu s jinými stanovisky nemají dostatečnou příležitost.

Takto hodnotově neutrální přístup plně neplatí pro *Úvod*, sepsaný profesorem J. J. M. Trommem, dlouholetým „duchovním vůdcem a inspirátorem“ kolektivu. To se týká mimo jiné jednak jeho pochybnosti o soudní vynutitelnosti lidských práv, obsažených v *Listině základních práv EU* s poukazem na článek II-112 odstavec 5 SÚ (*Sylová – Pítrová – Svo-*

*bodová a kolektiv, 2005, s. XI*), jenž se však vztahuje pouze k „zásadám“ legislativní a správní implementace práv a soudního výkladu implementačních aktů, které skutečně nemají bezprostřední normativní význam a přímý účinek mít nemohou, jednak jeho skepse k myšlence Evropské unie jako jiného, vývojově vyššího útvaru (právní, respektive ústavní společnosti občanů a států), než je pouhá horizontální „účelová korporace“ států, jakou Společenství nepopíratelně bylo ve svých počátcích (*Syllová – Pítrová – Svobodová a kolektiv, 2005, s. XIII*). Nicméně, budme spravedliví; jako profesionál a přesvědčený Evropan v závěru odmítá etatizující pohled na Unii a prohlašuje, že cíle Unie „*nejsou pouze legitimní, ale také nezbytné, pokud si Evropané hodlají udržet vlastní identitu*“ (*Syllová – Pítrová – Svobodová a kolektiv, 2005*).

Nelze na tomto místě naznačit odbornou úroveň a použitý styl komentáře jinak, než v ukázkách k několika vybraným ustanovením *Smlouvy o ústavě pro Evropu*.

Již komentář k preambuli SÚ, mimořádně důležité pro výklad celého unijního práva, se potýká s ambivalentním charakterem dokumentu, majícího přívlástek „ústavní“. Správný postřeh o „*dramatickém posunu k politickému charakteru entity*“ (*Syllová – Pítrová – Svobodová a kolektiv, 2005, s. 2*) je na následující straně poněkud znevěrohodněn závěrem, podle něhož je plným přihlášením se Unie k ústavním demokratickým zásadám „*potlačen i mezivládní charakter entity*“ (*Syllová – Pítrová – Svobodová a kolektiv, 2005, s. 3*). To by znamenalo, že obě úrovně ústavnosti – unijní a národní – jsou ve vzájemně konkurenčním, nikoli komplementárním vztahu, a potvrzovalo by existenci pouze horizontální, nikoli též vertikální dimenze Unie (viz profesor Tromm); takový důsledek je však v rozporu s opačným tvrzením autorů na jiném místě, které podporuje také až úporná snaha členských států na mezivládní konferenci nepřipustit vychýlení „*institucionální rovnováhy*“ ani na stranu supranacionalismu, ani intergovernmentalismu (například při zakotvení institutu „*stálého*“ předsedy Evropské rady, článek I-22). Posun tedy nastává posílením demokratické podstaty jedné z rovin ústavnosti (unijní), a to emancipací občanského prvku (podstatným rozšířením účasti Evropského parlamentu v rozhodovacím procesu, upevněním záruk základních práv a jině), nikoli však na úkor roviny druhé (národní). Komentář dále přesně vystihuje smysl postulátu o Evropě „*jednotné v rozmanitosti*“, který implikuje kontinuální překonávání nedokončenosti integračního procesu ve stále užším svazku národů Evropy.

Výklad článku I-5 odstavec 1 vyslovuje otázku, zda respektování identity členských států ze strany Unie, včetně „*základních funkcí státu*“, má snad zahrnovat i ty základní funkce, které již byly svěřeny Unii. Systematickým výkladem Hlavy I SÚ lze celkem snadno dospět k závěru, že tomu tak být nemůže. Otázka hodná pozornosti by ovšem měla znít, zda „*národní identitu*“ lze redukovat na „*tvrdé jádro*“ ústavních hodnot členských států, tedy jen na to, co ústavy jednotlivých států považují za „*nepominutelné hodnoty*“,<sup>6</sup> jejichž výkonu *státem* se nelze nikdy vzdát, neboť je nepřenositelný.

Podobně lze souhlasit – v souvislosti se zásadou přednosti práva Unie před právem členských států podle článku I-6 – s východiskem, že jen na základě výkladu Soudního dvora je možné zjistit, které pravomoci jsou či nejsou *ultra vires*. Méně však už lze souhlasit s hypotézou, že v důsledku nutnosti respektovat národní identitu bude pozice Soudního dvora ve srovnání s dosavadním stavem poněkud oslabena – byť teoreticky – například pravomocemi ústavních soudů, míněno zřejmě jejich uplatněním ve sféře působnosti unijního práva (*srovnej Syllová – Pítrová – Svobodová a kolektiv, 2005, s. 21*). Soudní dvůr však již dnes musí respektovat pravomoci ústavních soudů k přezkumu ústavnosti vnitrostátních implementačních opatření ke komunitárním předpisům, zatímco ani ze specifikace ustanovení SÚ o národní identitě nelze odvodit obrat v náhledu Soudního dvora, odmítajícím pravomoc ústavních soudů k autonomnímu posouzení ústavnosti unijních předpisů podle národních či evropských standardů. Postoj německého Spolkového ústavního soudu, vyjádřený ve známém „*maastrichtském*“ rozsudku, byl později přece jen relativizován.<sup>7</sup>

Jako příklad pečlivé komentátorské práce lze uvést konfrontaci několika jazykových znění SÚ tam, kde se český ekvivalent nejeví jako plně výstižný nebo působí v českém jazykovém prostředí příliš novátorsky, jakož i četná terminologická připodotknutí (například připomínka sporu o pojmy pravomoc – působnost – kompetence na straně 31). V citlivé oblasti vymezení obecné harmonizační pravomoci Unie (článek III-172 SÚ, dosud článek 95 SES) vysvětluje komentář přesvědčivým způsobem obhajobu stávajícího výkladu hranic použití uvedeného článku, atakovaných na Evropském konventu, když za možný právní základ účinků harmonizačních opatření v oblastech podpůrné pravomoci Unie, kde je přímá harmonizace vyloučena, pokládá toto vymezení pouze v případě, leží-li „gravitační centrum“ harmonizovaného předpisu v oblasti vnitřního trhu, tedy ve sféře sdílených pravomocí (*srovnej Syllová – Pítrová – Svobodová a kolektiv, 2005, s. 266*). Podobně potvrzuje setrvání u dnešního výkladu údajného „harmonizačního aktivismu“, který má pouze zabránit vzniku možných překážek obchodu v budoucnu, a to jeho vazbou na podmínku, že výskyt takových překážek musí být pravděpodobný a že pouhý rozdíl národních úprav není důvodem k harmonizaci (*srovnej Syllová – Pítrová – Svobodová a kolektiv, 2005, s. 266*).

Při pohledu na recenzovanou knihu lze plným právem říci, že to, co se zprvu zdálo být jen odvážným pionýrským krokem, je také kvalifikovaným a disciplinovaným výkonem, úctyhodným především z hlediska proporcí a termínu zpracování. Je namístě ji doporučit všem zájemcům o problematiku Evropské unie, neboť většina komentářů v díle uvedených není existenčně závislá na momentálním osudu *Smlouvy o ústavě pro Evropu*, ale má patrný nadčasový rozměr.

*Jiří Zemánek*

<sup>1</sup> To platí spíše o sto pěti stránkovém souboru – jinak nesporně podnětných – statí, označeném zavádějícím způsobem jako „komentář“ (Král, David – Pítrová, Lenka – Šlosarčík, Ivo: *Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu: komentář*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2004), který by s recenzovanou knihou v žádném případě neměl být zaměňován.

<sup>2</sup> *Srovnej například Streinz, Rudolf – Ohler, Christoph – Herrmann, Christoph: Die neue Verfassung für Europa. Einführung mit Synopse. München: C. H. Beck, 2005.*

<sup>3</sup> *Srovnej řadu příspěvků v časopise European Constitutional Law Review, Vol. I (2005), vydávaném T. M. C. Asser Press v Haagu.*

<sup>4</sup> *Například dílo Das Recht der Europäischen Union má více než 50 spoluautorů. Viz Grabitz, Eberhard – Hilf, Meinhard (Hrsg.): Das Recht der Europäischen Union. Kommentar. München: C. H. Beck, 2002 (lístkovnice – průběžně aktualizována).*

<sup>5</sup> *Prohlášení č. 12 Závěrečného aktu, přijatého mezivládní konferencí spolu se SÚ (není její součástí).*

<sup>6</sup> *Například „podstatné náležitosti demokratického právního státu“ podle článku 9 odstavce 2 Ústavy České republiky.*

<sup>7</sup> *Ve věcech Alcan z 17. 2. 2000 a Bananenmarkt z 7. 6. 2000.*