

## **Abstrakt**

Predkladaná práca je o inštitucionálnom postavení európskeho ústavného súdництва. Pojednáva o legitimitate výkonu ústavného súdництва všeobecne a ústavného súdництва orgánov Európskej únie špecificky. Skúma sa otázka, v koho mene Súdny dvor vykonáva svoju činnosť. Európske súdnictvo, európska súdna sústava zahŕňa pre účely tejto práce súdne inštitúcie EÚ.

Pod legitimitou treba všeobecne rozumieť oprávnenosť a spravodlivosť. Oprávnenosť štátu, štátnych orgánov alebo iných entít vykonávať moc, spravodlivosť v tom zmysle, že moc a jej uplatňovanie nesmie byť v rozpore so základnými princípmi morálky spoločnosti, s jej základnými hodnotami, na ktorých spoločnosť stojí. Legitimita sa rozpadá na dve časti: legitimita orgánu (inštitucionálna legitimita alebo legitimita statická) a legitimita rozhodnutí orgánu (funkčná legitimita alebo legitimita dynamická).

Rozoznávame štyri archetypy ústav: ústava ako zmluva, ústava ako manifest, ústava ako program a ústava ako právo. Rovnako možno rozlíšiť štyri politické a právne koncepty ústav: ústava v empirickom zmysle (spôsob, akým je politické zriadenie usporiadané), materiálna ústava (komplex základných právnych noriem, ktoré tvoria právny poriadok politického zriadenia), ústava v inštrumentálnom zmysle (písomný dokument alebo základný právny akt, ktorý vyjasňuje aspoň základné ústavné právne normy) a ústava v politickom alebo v demokratickom zmysle (dôraz kladený na spôsob prijatia písomného dokumentu, konkrétne diskusiou ľudu – ústava s veľkým Ú).

Po menej ako tri storočia boli písané ústavy monopolom národných štátov, ktoré boli považované za jediné právne entity majúce ústavnú spôsobilosť, schopnosť navrhovať a prijímať najvyšší zákon krajiny. Ešte hlbšie do minulosti nemožno hovoriť o ústave v modernom ponímaní. Použijúc historické argumenty možno dospieť k záveru, že priama väzba pojmu ústava na kategóriu štát nevyhnutne neexistuje.

EÚ je aktuálne jediný príklad nadnárodnej, supranacionálnej organizácie, ktorú nevnímame iba ako osobitný druh medzinárodnej organizácie, ale ako osobitnú rovnocennú kategóriu. S ohľadom na problematickú povahu EÚ rozoznávame niekoľko prístupov k jej ústave, ktoré sa najjasnejšie prejavili v procese tvorby a prijímania tzv. Ústavnej zmluvy či euroústavy: ústavné odmietanie, ústavné skrátenie, ústavný materializmus, ústavná tajnosť, ústavné obhájenie a ústavná projekcia.

Napriek silným výhradám voči používaniu funkčného prístupu k ústave je tento prístup pragmatický. Pri EÚ nejde bezo zvyšku ani o ústavu štátu, ani o „štandardnú“ medzinárodnú zmluvu (napr. štatút medzinárodnej organizácie). Z funkčného hľadiska však základný dokument nadnárodnej organizácie stojí bezpochyby bližšie k ústave štátu, preto sa núka analógia až do vyriešenia doktrinárnych otázok prirovnávať (zamieňať) takýto dokument k ústave. Bezpochyby existuje ústava EÚ v empirickom a materiálnom zmysle, avšak nie v zmysle politickom (demokratickom); ani Ústavná zmluva nebola ústavou s veľkým Ú.

Ústavnosť predstavuje stav, kedy sú normy obsiahnuté v ústave zachovávané a ich prípadné nedodržiavanie ústavou predvídanými spôsobmi aj sankcionované a vynucované. Existujú dve základné formy kontroly ústavnosti: politická a súdna.

Demokracia nemôže poskytovať silné ospravedlnenie ústavného súdnictva, nakoľko demokratické princípy neimplikujú ústavné súdnictvo; slabé ospravedlnenie môže byť dvojakého charakteru: ústavné súdnictvo ako nástroj v službách demokracie a ústavné súdnictvo ako nevyhnutnosť pre dosahovanie cieľov, ktoré sú s demokraciou kompatibilné. Vnútorne ospravedlnenie, t.j. že ústavné súdnictvo je legitímne z dôvodu, že ho organizuje, resp. dovoľuje platné právo, nie je rozhodujúce, primárne je ospravedlnenie vonkajšie, vo vzťahu k extra- a meta-sudcovským princípom, t.j. voči princípom politickým, morálnym alebo súdno-politickým. Dosiaľ neexistuje všeobecne akceptované špecifické odôvodnenie legitimacy ústavného súdnictva ako inštitúcie. Všeobecná legitimita (ústavného) súdnictva znie, že súd nesmie uznať za dobrý dôvod pre konanie alebo rozhodnutie dôvody, ktoré nie sú právne (alebo právne platné) alebo právne dôvody, ktoré nie sú legitímne. Podľa tohto prístupu je ústavné súdnictvo legitímne v princípe: vytvára spôsoby, pomocou ktorých súdy môžu overiť, či zákon (alebo iný akt) je legálny a legitímny a následne oprávnený na súdne vynútenie, a udržať tak svoju vlastnú legitimitu. Neinstrumentálne, ústavnému súdnictvu možno porozumieť (v rámci všeobecného rámca legitimacy) ako prostriedku na zverenie verejnej dôvery vo výkon vlády.

ESD predstavuje súd v klasickom ponímaní. *Stricto sensu* ESD nie je ústavným súdom EÚ. Vnímanie ESD samého seba je také, že sa nepokladá za ústavný súd, iba interpretuje zakladajúce zmluvy. Neratifikovaná Ústavná zmluva prinášala zmenu: ESD mal prvýkrát disponovať výslovným mandátom na výkon ústavnoprávných úvah. ESD však už vykonáva povinnosti ústavného súdu. Nakoľko ale ESD má širšie povinnosti ako čisté ústavné súdnictvo, pripomína skôr najvyšší súd ako špecializovaný ústavný súd. ESD funguje ako povestný najvyšší súd EÚ, ktorý je povolaný aj na výkon ústavného súdnictva.

Ak sa akceptuje model EÚ ako viacvrstevný ústavný systém, európsky ústavný súd by pozostával jednak z najvyšších (resp. ústavných) vnútroštátnych súdov, jednak z ESD.

Odpoveď na otázku, v koho mene ESD rozhoduje, nie je otázkou vyslovene technickou či právno-teoretickou, ale vo svojich dôsledkoch vyslovene pragmatickou a pre účely tejto práce priam kľúčovou. Zoznam možností vrátane ich kombinácií znie nasledovne: v mene členských štátov, v mene Európskych spoločenstiev, v mene Európskej únie, v mene európskeho ľudu, v mene ľudov/národov členských štátov, v mene členských štátov a ich ľudov/národov, v mene členských štátov a Európskych spoločenstiev/Európskej únie, v mene členských štátov, ich ľudov/národov a Európskych spoločenstiev/Európskej únie, v mene vlastnom. Pri skúmaní odpovede na položenú otázku nemožno bagatelizovať faktor času. Do budúca sa javí na otázku, v koho mene ESD rozhoduje, ako najpriateľnejšie odpovedať tak, že v mene Európskej únie.

ESD sa často v rámci odôvodnenia svojich rozhodnutí odvoláva na efektívnosť európskeho práva. Ide o známu zásadu *l'effet utile*, najvyššiu možnú efektívnosť. Aplikáciu zásady užitočnosti možno bezpochyby označiť za aktivizujúci prvok európskeho práva. Súdny musí byť pre výkon svojich funkcií efektívne; súd musí byť dostatočne veľký, aby zvládol nápad vecí, ale zároveň potrebuje určitý stupeň vnútornej kohézie. Rovnováha medzi jednotou európskeho práva a efektívnosťou sa skôr dosiahne vtedy, keď sa ESD sústreďuje na dôležitejšie prípady, ktoré majú základný význam pre európske právo. Vystáva však problém členenia prípadov na „významnejšie“ a „menej významné“, na prípady „ústavnej povahy“ a „podústavnej povahy“. ESD ako poskytovateľ efektívnych mechanizmov pre rozhodovanie sporov o výklade zmlúv môže slúžiť ako model pre iné režimy založené na zmluve, napr. pre Svetovú obchodnú organizáciu či Organizáciu Spojených národov.

ESD samotný je toho názoru, že zlepšovanie efektivity je proces, ktorý môže dosiahnuť svoje limity, keď spochybní základy európskeho súdneho systému ako multilingualizmus, dialóg s vnútroštátnym sudcom, rovnováhu medzi rôznymi druhmi konaní a napokon, nie však posledné, kvalitu judikatúry. Nie je na ESD samotnom zdokonaľovať súdny systém EÚ; má ísť o úlohu členských štátov prehodnotiť súdnu architektúru s cieľom umožniť ESD plniť si svoju úlohu – ochranu práva, nakoľko sú to práve členské štáty, ktoré nesú konečnú zodpovednosť za efektívnosť európskeho projektu, vrátane efektívnosti ochrany európskeho práva. ESD má zabezpečovať dodržiavanie práva.

Efektívne európske ústavné súdnictvo považujeme na jednej strane za kľúčový prvok právneho štátu (právneho spoločenstva), na strane druhej je však potrebné určiť

medze súdneho aktivizmu ESD, všeobecnejšie nastaviť ústavnoprávne hranice legitimacy jeho postavenia a pôsobenia.

Súdny aktivizmus znamená nedostatok rešpektu voči demokraticky voleným orgánom v súdnych rozhodnutiach s voľnou úvahou. Aktivistické rozhodovanie predstavuje nelegitímnu sudcovskú tvorbu práva. Ak sa má súd považovať za legitímny, ak sa takými majú javiť aj jeho rozhodnutia, potom je nutné odmietnuť pasívne súdnictvo, predovšetkým súdnictvo odvolávajúce sa na medzery v práve. Právny systém nie je statický, ale dynamický, formálna validita znamená iba východzí aspekt existencie práva. Dnes nikto neakceptuje, že sudcovia jednoducho deklarujú právo; každý vie, že – v rozsahu svojej kompetencie a s ohľadom na zákony – sudcovia tvoria právo. Fikcia, že sudca iba deklaruje právo, ale ho netvorí, však plní významnú sociálnu funkciu. V demokratickom systéme vlády nie je ľahkou úlohou nájsť pre sudcovskú kreativitu ospravedlnenie.

Právo, právna veda nie je exaktný jav ako povedzme matematika. Do procesu interpretácie (osobitne v ústavnom práve) vstupujú rôzne právne, ako aj metaprávne princípy, ktoré právo musí reflektovať v súlade so stavom vývoja príslušnej spoločnosti (a európska „spoločnosť“ je nesmierne diferencovaná). Koherencia celého právneho systému je kľúčovým prvkom jeho legitimacy, inak ide o arbitrárnosť. Právo deklarovat' chybnosť minulého rozhodnutia zostáva zachované. Musí však ísť o analógiu románu na pokračovanie (*chain novel, chain in law*), kedy musí existovať aspoň minimálna charakterová kontinuita hlavných hrdinov a zápletky, čo v práve znamená viazanosť materiálou práva vytvoreného v predchádzajúcich prípadoch.

ESD sa vždy snažil prezentovať svoje rozhodnutia ako púhy výklad práva. Vždy sa odvoláva na ducha zmluvy, na jej preambulu, systém, na zásadu lojálnej spolupráce (dokonca i mimo rámca bývalého Spoločenstva), na efektívnosť (*l'effet utile*) jej ustanovení. ESD vždy hovorí (resp. sa snaží hovoriť) jazykom práva, na čo možno odpovedať iba iným výkladom práva. Navonok sa javí, že nevykonáva politickú rolu, ale že jeho rozhodnutia legitimizuje samotná zmluva.

ESD ako súd by vo všeobecnosti nemal nahrádzať činnosť európskeho (ústavného) zákonodarcu. Mnohé ustanovenia primárneho práva sú však vzhľadom na ich charakter a rozsiahlosť a podrobnosť samovykonateľné – činnosť ESD nie je v takomto prípade nielen neželaná, ale je dokonca žiaduca. Naopak, nepriznanie dostatočnej účinnosti ustanoveniam primárneho a sekundárneho práva by bolo možné označiť za nelegitímny súdny reštriktivizmus.

Treba vychádzať z toho, že ak ESD rozhodne a svoje rozhodnutie podloží dostatočne racionálnymi argumentmi, takéto rozhodnutie treba rešpektovať a náležite v dobrej viere vykonať. ESD totiž vykonáva svoju činnosť v súlade s dlhodobými záujmami všetkých členských štátov a ich obyvateľov. Súd, ktorý má snahu zaoberať sa tvorbou práva, zvyčajne transformuje svoju súdnu sieň na zákonodarné zhromaždenie, pripúšťac hromadné žaloby, spory s verejným záujmom, ľudové ústavné sťažnosti, Brandeisove spisy – čo je najzaujímavejšie, ESD všetky menované možnosti odmietol. ESD uznáva, že nemôže nahradiť legislatívny alebo exekutívny orgán, ak tento orgán musí vykonať komplexné ekonomické a ekologické posúdenia.

Na zakladajúce zmluvy sa však dá pozeráť aj z iného pohľadu ako na právo. Členské štáty zverili EÚ „do vienka“ integračný program. ESD sa následne vytyka uprednostňovanie federálnej, cieľovo-orientovanej interpretácie, niekedy proti zrejmemu významu textu, namieta sa agresívny integracionistický prístup ESD. ESD uplatňuje nepísanú zásadu *in dubio pro communitate*, ktorá sa javí byť v príkrom rozpore so zakladajúcimi zmluvami. Tvrdenie, že ESD je „nútený“ implementovať ideu európskej integrácie, predovšetkým pri neexistencii alebo nejasnosti sekundárnej legislatívy, považujeme vo všeobecnosti v rozpore s jeho poslaním. Ochrana ústavnosti nie je to isté ako „prehlbovanie“ ústavnosti. Ak sa ústava EÚ vníma aj ako program, v demokratickom právnom štáte, resp. právnom spoločenstve sa sudy nepovažujú za povolané presadzovať politický program. ESD nepožíva mandát na presadzovanie idey integrácie vlastnými prostriedkami, svoju legitimitu neodvodzuje od národov členských štátov a toľž nie od neexistujúceho európskeho ľudu. Rozhodnutia ESD argumentačne stojace prakticky výlučne na efektívite európskeho práva spočívajúcej v potrebe ďalšej integrácie možno *per se* považovať za nelegitímne.

Skutočnosť, že členské štáty nedosiahli zhodu na prelomenie rozhodnutia ESD, nie je to isté ako ich zhoda na tom, že ESD rozhodol správne. Deficit na úrovni EÚ nie je súdny, ale legislatívny a administratívny. Existuje problém primárne s právom samotným, nie s jeho súdnym výkladom.

Na to, akej kritike ESD pre svoju rozhodovaciu činnosť čelí, je až prekvapujúca miera akceptácie jeho rozhodnutí. Existujú dve základné vysvetlenia tohto javu: 1. nezáujem o rozhodnutia ESD – s prípadným nedocenením ich významu (indiferentný prístup), 2. vyšší záujem na dodržiavaní rozhodnutí napriek nesúhlasu s konkrétnym jednotlivým rozhodnutím (pragmatický prístup). Členské štáty chceli Spoločenstvo vybaviť súdom, ktorý má otvorené cesty k nachádzaniu práva, tak ako sa vytvorili

v priebehu stáročnej celoeurópskej právnej tradície a právnej kultúry; rímske právo, anglické *common law*, všeobecné právo, to všetko boli do značnej miery práva tvorené sudcami. Silný ESD odstraňuje potrebu protiopatrení, typických pre medzinárodné právo, s celým ich deštruktívnym arzenálom. Rýchle a účinné súdne konanie pred ESD nie je iba v záujme samotného ESD, ale aj vlád členských štátov a vnútroštátnych súdov.

Konflikty medzi ESD a vnútroštátnymi súdmi majú za úlohu hrať vo vzťahoch medzi EÚ a členskými štátmi úlohu nepriameho zabezpečovania záujmov členských štátov.

ESD čelí dvom výzvam: kvantitatívnej a kvalitatívnej (rozšírená politizácia). Obe sú pritom dôkazom úspechu ESD ako inštitúcie: ani jedna by nevznikla, keby bol ESD iba medzinárodným súdom.

Je paradoxom, že ústavný vývoj komplikuje pozíciu ESD, ktorý podstupuje riziko vystavenia sa rastúcej kritike. ESD sa snaží konsolidovať svoju pozíciu a efektívnosť európskeho práva, nevstupuje do politických sporov; jeho nezáujem spochybňovať národné vlády a európske inštitúcie sa stáva zreteľným, ako pribúdajú príležitosti na výkon ústavného súdnictva. Až na podporu integrácie možno ESD označiť za vyspelý orgán dokladujúci vyspelosť EÚ ako celku.

Do budúca neexistuje urgentná potreba transformácie ESD na špecializovaný ústavný súd, skôr je nutné využívať už existujúce formálne i neformálne mechanizmy.