

INTEGRAČNÍ PŘEDPISY V RAKOUSKÉM ÚSTAVNÍM SYSTÉMU

ALEKSANDRA KUSTRA*

I. ÚVODEM

Rakouský právní systém tvoří z hlediska pramenů ústavního práva zvláštní případ. Rakouskou ústavu v materiálním smyslu tvoří pouze ústavní zákon z roku 1920, ale také celá řada dalších normativních aktů, nebo dokonce jednotlivých ustanovení nacházejících se v zákonech, které byly ústavodárcem nadány nejvyšší právní silou. Tento stav je důsledkem poválečných vlád velkých koalicí, které v parlamentu disponovaly většinou umožňující změny ústavy i „posilování“ vybraných zákonů nebo jejich ustanovení v zájmu zajištění jejich ochrany před kontrolou jejich ústavnosti.

Na základě čl. 50 odst. 3 Spolkového ústavního zákona z roku 1920 (dále jen „ústava“) mohou rovněž mezinárodní smlouvy jako celek anebo jejich jednotlivá ustanovení získat sílu ústavního zákona. Této možnosti bylo v Rakousku využito ještě před jeho přistoupením k Evropské unii při ratifikaci evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Ústavní sílu získala také Listina základních práv Evropské unie (dále jen „Listina EU“). Dokladem toho jsou rozhodnutí Ústavního soudního dvora (dále jen „ÚSD“) ze dne 14. března 2012 ve věcech spis. zn. U 466/11-18 a U 1836/11-13, v nichž ÚSD uznal základní práva zaručená Listinou EU za ústavní práva v tom smyslu, že je možné se jich dovolávat prostřednictvím ústavní stížnosti.¹ Naproti tomu primární právo EU, s výjimkou Lisabonské smlouvy, i když byly ratifikovány ústavním zákonem, nemají ústavní sílu a nebyly zahrnuty do tzv. ústavního bloku neboli ústavy v materiálním smyslu.²

Rakouská ústava v čl. 44 počítá se dvěma způsoby změny, v závislosti na tom, zda novelizace bude částečnou nebo úplnou změnou. Ke schválení částečné změny stačí podle čl. 44 odst. 1 získání kvalifikované 2/3 většiny hlasů v Národní radě za účasti alespoň 1/2 všech jejích členů. V případě, kdy by změna omezovala příslušnost zemí v oblasti zákonodárství nebo výkonné moci je třeba v souladu s odst. 2 souhlas 2/3 větši-

* Autorka je asistentkou na katedře ústavního práva Fakulty práva a správy Univerzity Mikuláše Koperníka v Toruni a může být kontaktována prostřednictvím emailu: a_kustra@law.umk.pl. Článek přeložil JUDr. Jan Kudrna, Ph.D.

¹ Viz WRÓBEL, W.: Karta Praw Podstawowych jako część krajowych porządków konstytucyjnych. *Europejski Przegląd Sądowy*, červen 2012, s. 1.

² Viz PAWŁOWSKI, Sz.: Zmiany Konstytucji Austrii jako wyraz jej europeizacji. In *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*. Warszawa 2011, s. 55.

ny Spolkové rady vyslovený za účasti alespoň poloviny všech jejích členů. Z ustanovení odst. 3 dále vyplývá, že ke schválení celkové změny ústavy je navíc potřeba provedení celostátního referenda. Při schvalování částečné změny ústavy může také dojít k provedení referenda, ale pouze tehdy, jestliže o to požádá alespoň jedna třetina členů Národní nebo Spolkové rady. Referendum, o kterém hovoří čl. 44 odst. 3 ústavy, má bez ohledu na to, zda se týká částečné nebo úplné změny ústavy charakter ratifikační. Provádění je podle čl. 42 ústavy po skončení legislativního procesu, tedy po schválení usnesení Národní rady a jeho potvrzení Spolkovou radou.³

Integrační ustanovení rakouské ústavy jsou tvořené předpisy spolkového ústavního zákona ze dne 5. května 1994 o přistoupení Rakouska k Evropské unii a oddílu B „Evropská unie“ a čl. 9 odst. 2 a čl. 50 rakouské ústavy.

II. HISTORICKÝ KONTEXT: INTEGRAČNÍ USTANOVENÍ OBSAŽENÁ V RAKOUSKÉ ÚSTAVĚ Z ROKU 1920 JAKO NEDOSTATEČNÝ ÚSTAVNĚPRÁVNÍ ZÁKLAD PRO PŘISTOUPENÍ K EU

Při popisu historického kontextu, v němž došlo k zahrnutí integračních ustanovení do rakouských ústavních předpisů je třeba zmínit, že země přistoupila k EU teprve v roce 1995. Poměrně pozdní přistoupení bylo způsobeno především poválečným závazkem Rakouska zachovat věčnou neutralitu.

Rozpad SSSR, obnovení demokracie ve státech střední Evropy, jakož i značná politická destabilizace v bezprostředním sousedství Rakouska (váleky v Jugoslávii, rozdělení Československa, konfliktní charakter slovensko-maďarských vztahů) vedly nakonec k tomu, že členství v Evropských společenstvích (dále jen „ES“) se pro Rakousko stalo nejenom politickým cílem, ale také cílem strategickým, týkajícím se politické a vojenské bezpečnosti země.⁴

Formální žádost o přijetí do skupiny členských států ES Rakousko podalo dne 14. července 1989. Dalším důležitým krokem bylo podepsání úmluvy mezi státy ES a EFTA (včetně Rakouska) o vytvoření Evropského hospodářského prostoru (dále jen „EHP“), k čemuž došlo v portugalském Portu 2. května 1992. Tato skutečnost měla značný význam z hlediska přístupového procesu Rakouska, neboť účast v EHP znamenala nutnost přijetí kolem 60 % *acquis communautaire*. Tímto způsobem byla celá řada otázek spojených s uplatňováním norem společenství v právním řádu Rakouska vyřešena ještě před formálním přistoupením země k ES.⁵ Pouhý rok od vytvoření EHP byla

³ Z čl. 42 odst. 2 a 3 vyplývá, že takové potvrzení může být učiněno i mlčky. Čl. 42 odst. 3 stanoví, že „takové námítky musí během 8 týdnů po předložení usneseného zákona Spolkové radě její předseda písemně předložit Národní radě...“ a odst. 4 stanoví, že „rozhodne-li Spolková rada nepodat námítky nebo nebyly-li ve lhůtě stanovené v odst. 3 odůvodněné námítky podány, usnesený zákon se podepíše a vyhlásí“. Citováno dle KLOKOČKA, VI. – WAGNEROVÁ, E.: *Ústavy států Evropské unie*. Praha: Linde, 1997, s. 447–448.

⁴ Viz např. ALEKSANDER, J.: *Przysze członkostwo Austrii we Wspólnocie Europejskiej*. (Wybrane problemy prawne). *Państwo i Prawo*, 1993, č. 11, s. 86. Nebo také KHOL, A.: *Konturen einer neuen Sicherheitspolitik. Von der Neutralität zur Solidarität. Österreichisches Jahrbuch für Politik 1992*. Wien, 1993, s. 47 a násl.

⁵ ALEKSANDER, J.: *cit. d.*, s. 87.

zahájena přístupová jednání s Rakouskem, která byla velmi rychle završena (přístupové smlouvy byly sjednány během jednoho roku).⁶

Za zmínku stojí, že rakouská ústava z roku 1920, ve znění z roku 1929, byla doktrínou tradičně hodnocena jako norma otevřená vůči mezinárodnímu právu.⁷ Otázky vztahů mezi vnitrostátním a mezinárodním právem před přístupem Rakouska k EU upravovaly články 9 a 50 ústavy.

Článek 9 ve svém původním znění stanovil, že „všeobecně uznané normy mezinárodního práva se považují za součást spolkového práva“.⁸ Článek 50 uváděl, že „politické státní smlouvy a jiné smlouvy, pokud tyto mění nebo doplňují zákony a pokud nespadají pod čl. 16 odst. 1, lze uzavírat pouze se souhlasem Národní rady. Pokud takové státní smlouvy upravují věci samostatné působnosti zemí, potřebují též souhlas Spolkové rady. Při schvalování státní smlouvy spadající pod odst. 1 se může Národní rada usnést na tom, že k provedení smlouvy bude vydán zákon. Na usnesení Národní rady podle odst. 1 a 2 se vztahuje čl. 42 odst. 1 až 4, a pokud se mění nebo doplňuje státní smlouvou ústavní právo, použije se přiměřeně čl. 44 odst. 1 a 2; v usnesení podle odst. 1, kterým se schvalují státní smlouvy nebo taková ustanovení, obsažená ve státních smlouvách, musí být výslovně uvedeno, že se jím mění ústava.“⁹

Uvedená ustanovení byla zpočátku interpretována v duchu monismu, ale v průběhu času došlo k tomu, že začala převažovat koncepce dualistická s odkazem na to, že žádné právní akty mající původ v zahraničí nemohou na území spolku působit bez toho, aby pro to měly nějaký ústavněprávní základ.¹⁰

Tento výklad ústavy významným způsobem ztěžoval podílení se na integračních procesech. Proto také v roce 1981 došlo k rozhodnutí vložit do čl. 9 ústavy druhý odstavce stanovící, že „zákonem nebo státní smlouvou schválenou podle čl. 50 odst. 1 lze přenášet jednotlivá výsostná práva Spolku na mezistátní instituce a jejich orgány a lze upravit činnost orgánů cizích států uvnitř země, jakož i činnost rakouských orgánů v zahraničí v rámci mezinárodního práva“.¹¹

Podle úmyslu ústavodárce měl čl. 9 odst. 2 plnit roli tzv. integrační páky.¹² Nicméně schválené znění tohoto ustanovení účel, za kterým byla novelizace předkládána, nesplnilo.

Návrh novely ústavy předložený Národní radě vládou v roce 1981 implicitně umožňoval přenos pravomocí nejenom Spolku, ale také členských zemí. V průběhu prací ve Spolkové radě však došlo k té výhradě, že přenos se bude moci týkat pouze pravomocí Spolku. Toto omezení bylo výsledkem obav členských zemí z toho, že by Spolek mohl přenášet jejich pravomocí ve prospěch mezinárodních organizací bez toho, že by se na rozhodování o takovém přenosu mohly účinně podílet. Spolková rada podávala schvá-

⁶ Tamtéž.

⁷ Tamtéž. Nebo také ÖHLINGER, Th.: *Der völkerrechtlicher Vertrag im staatlichen Recht*. Wien, 1973.

⁸ V současnosti se jedná o čl. 9 odst. 1 rakouské ústavy. Citováno dle KLOKOČKA, VI. – WAGNEROVÁ, E. *Ústavy států Evropské unie*. Praha: Linde, 1997, s. 421.

⁹ Citováno dle KLOKOČKA, VI. – WAGNEROVÁ, E. *Ústavy států Evropské unie*. Praha: Linde, 1997, s. 452.

¹⁰ Viz ÖHLINGER, Th. *Verfassungsrechtliche Aspekte eines Beitritts Österreichs zu den EG*. Wien, 1988, s. 6. Cit. dle ALEKSANDER, J.: *cit. d.*, s. 87–88 a poznámka č. 13.

¹¹ Citováno dle KLOKOČKA, VI. – WAGNEROVÁ, E. *Ústavy států Evropské unie*. Praha: Linde, 1997, s. 421.

¹² Není take náhodou, že popisovaný článek je nápadně podobný čl. 24 Základního zákona SRN.

lený pozměňovací návrh jako vítězství ideje federalismu, ale v praxi to znamenalo, že rozsah pravomocí, které budou moci být podle ústavy přeneseny, bude příliš malý. Článek 9 odst. 2 tedy nemohl plnit funkci „integrační páky“ v procesu přistoupení Rakouska k EU.¹³ Dalším důsledkem této skutečnosti byla nezbytnost provedení nové změny ústavy předtím, než Rakousko ratifikovalo přístupovou smlouvu.

Politici i představitelé právní teorie přitom poukazovali na to, že ratifikace zakládacích smluv Společenství, stejně jako přístupové smlouvy, by měla být provedena stejným způsobem, jako celková změna ústavy. Takový výklad však neměl jasnou oporu ve znění čl. 50 ústavy, který ve svém odst. 3 odkazuje pouze na čl. 44 odst. 1 a 2. Článek 44 odst. 3 neobsahuje definici celkové změny ústavy, ani neuvádí katalog zvláště chráněných ústavních předpisů, jejichž změna nebo zrušení by vyžadovaly postup dle čl. 44 odst. 3 ústavy.

Podle záměru tvůrců ústavy z roku 1920 měla znamenat celková změna ústavy návrat Rakouska k monarchickému státnímu zřízení¹⁴ nebo schválení nové ústavy (úplná formální změna).¹⁵ Ústavní soudní dvůr ve své judikatuře týkající se kontextu čl. 44 odst. 3 nicméně rozvinul doktrínu tzv. úhelných kamenů rakouské ústavy. Podle ní každá změna ústavy mající vliv na základní zásady ústavního systému musí být projednávána jako celková změna ústavy.

Z judikatury Ústavního soudního dvora vyplývá katalog osmi zásad tvořících základy rakouského ústavního systému. Jsou to: zásada demokracie, právního státu, federalismu, republikánského státního zřízení, parlamentarismu, trojdílnosti moci, zásada ochrany základních práv a zásada kontroly ústavnosti. Navíc, i když v odborné literatuře byly vůči možnosti přiznat mezinárodní smlouvě status změny celé ústavy vznášeny námitky,¹⁶ z dosavadní judikatury Ústavního soudního dvora vyplývalo, že přistoupení k mezinárodní smlouvě nebo také mezinárodní organizaci může být spojeno s procedurou odpovídající celkové změně ústavy.¹⁷ Ústavní soudní dvůr uvedl, že při rozhodování, zda v konkrétním případě nastupuje nutnost aplikovat uvedenou proceduru, je třeba vzít v úvahu nejenom liberální znění smluvních ustanovení, ale také budoucí důsledky, jaké mohou tato ustanovení vyvolat.¹⁸

V analýze připravené Oddělením ústavního práva Úřadu kancléře bylo toto stanovisko také zaujato. Bylo poukázáno na to, že cílem čl. 44 odst. 3 ústavy bylo zajištění ratifikace referendem každé celkové změny ústavy, což vylučuje nezbytnost výslovného odkazu do čl. 44 odst. 3 v č. 50 odst. 3 ústavy.¹⁹

Podmínka analyzovat rovněž důsledky, jaké může mezinárodní smlouva přinést v budoucnu, podporovala závěr, že přístupová smlouva a zakládací smlouvy mají být uznány jako smlouvy vyžadující aplikaci způsobu schvalování podle čl. 44 odst. 3 ústavy. Také stanovisko také zaujala spolková vláda ve svém prohlášení týkajícím se přistoupení Rakouska k EU. V tomto dokumentu vláda zanalyzovala zejména dopady,

¹³ Viz SEIL-HOHENVELDERN, I. Constitutional Problems Involved in Austria's Accession to the EU. *Common Market Law Review*, 1992, No. 35, s. 727–728.

¹⁴ SEIL-HOHENVELDERN, I.: *cit. d.*, s. 729.

¹⁵ ALEKSANDER, J.: *cit. d.*, s. 89.

¹⁶ ÖHLINGER, Th.: *cit. d.*, s. 44 a násled.

¹⁷ Viz např. rozhodnutí ÚSD ze dne 14. října 1988 VfGH 14. 10. 1988, SGI.11.500.

¹⁸ Viz rozhodnutí citované výše.

¹⁹ Viz ALEKSANDER, J.: *cit. d.*, s. 89.

jaké může mít pro ústavní systém země přistoupení k nadnárodní organizaci, a došla k závěru, že v důsledku přistoupení k EU projdou změnou zásady federalismu, demokracie a právního státu.²⁰

III. AKTUÁLNÍ ÚSTAVNÍ ÚPRAVA

Dne 5. května 1994 rakouský parlament schválil spolkový ústavní zákon o přistoupení Rakouska k Evropské unii. Tento ústavní zákon se skládá pouze ze třech článků a jeho základní funkcí je vyslovení souhlasu na ústavní úrovni s uzavřením přístupové smlouvy. V souladu s procedurálními podmínkami stanovenými v čl. 44 odst. 3 ústavy bylo jeho nabytí účinnosti podmíněno ještě schválením v referendu, které se konalo 12. června 1994. Výsledek referenda, v němž svůj souhlas vyslovilo 66, 58 % hlasujících, kteří platně odevzdali hlasy, rozhodl o tom, že schválený ústavní zákon vstoupil v život.

V souladu s čl. I. ústavního zákona v okamžiku vyslovení souhlasu lidem s touto normou získaly příslušné orgány ústavní zmocnění k uzavření přístupové smlouvy sjednané podle podmínek potvrzených na přístupové konferenci konané dne 12. dubna 1994.

Článek II. stanovil, že „*státní smlouva o přistoupení Rakouska k Evropské unii může být uzavřena jedině se souhlasem Národní rady a Spolkové rady. Příslušná ustanovení vyžadují v každém případě přítomnost alespoň jedné poloviny všech členů a většinu dvou třetin odevzdaných hlasů.*“

V souladu s čl. III. bylo spolkové vládě svěřeno provedení schváleného ústavního zákona. Toto ustanovení znamenalo zmocnění vlády k podepsání přístupové smlouvy a následně její předložení parlamentu ke schválení.

Spolkový ústavní zákon tedy tvoří v Rakousku ústavní základ přistoupení země k EU.

Účinnost přístupové smlouvy k 1. lednu 1995 se překryla s koncem legisvakanční lhůty zmíněného ústavního zákona.

Ústavodárce se rozhodl vložit do první části ústavy z roku 1920, po titulu A zahrnujícím úvodní ustanovení, titul B nazvaný „Evropská unie“. V něm nedošlo, až na výjimku čl. 9 odst. 2, k vložení další „integrační páky“, neboli předpisu umožňujícího přenos pravomocí ve prospěch EU, protože již dříve bylo rozhodnuto brát jako ústavní základ přistoupení k EU ústavní zákon z 5. května 1994.

Nově založená ústavní regulace se nyní skládá z 11 článků – čl. 23a–23k.²¹ Ustanovení titulu B rakouské ústavy jsou neobvykle detailní. Celá řada otázek upravených

²⁰ Stojí za to uvést, že smlouvu o přistoupení k EHP vláda ocenila odlišným způsobem. I když se v odborné literatuře objevily názory, že smlouvu o EHP je třeba hodnotit jako totální změnu ústavy, vláda zaujala stanovisko, že se jedná pouze o provizorní řešení, které bude uplatňováno pouze do té doby, než Rakousko přistoupí k EU. Ve své argumentaci vláda uváděla rozdíly mezi tím, jakým způsobem EHP a EU tvoří své právní předpisy a jakým způsobem členské státy v těchto věcech vyjadřují svůj souhlas, stejně jako rozdíl ve věcném zaměření smlouvy o EHP v porovnání se smlouvami o EŠ. V důsledku toho byla smlouva o EHP schválena procedurou podle čl. 50 odst. 3 v souvislosti s čl. 44 odst. 1. Tímto způsobem byla smlouva o EHP uznána jako smlouva měnicí, ale pouze částečně, ústavu. Viz ALEKSANDER, J.: *cit. d.*, s. 89–90.

²¹ Původně jich bylo pouze šest, jednalo se o čl. 23a–23f.

v těchto předpisech by mohla být upravena na zákonné úrovni. Nicméně kazuističnost této úpravy je z jistých hledisek odůvodněná.

Článek 23a a 23b popisuje způsob volby a status rakouských zástupců v Evropském parlamentu.²² Článek 23a odst. 1 v původním znění stanovil zásady voleb do Evropského parlamentu (volby rovné, přímé, poměrným systémem, hlasování tajné a osobní), dále stanovil, že aktivní volební právo náleží mužům i ženám, kteří před 1. lednem volebního roku dosáhli věku 18 let, mají rakouské státní občanství a nejsou v souladu s právem EU zbaveni volebního práva anebo mají státní občanství jiného členského státu EU a jsou oprávněni hlasovat v souladu s právem EU.

Odstavec druhý stanovil, že na území Rakouska bude jeden volební obvod. Podle odstavce třetího podmínkou přiznání pasivního volebního práva bylo dosažení věku 19 let před 1. lednem volebního roku. Odstavec čtvrtý zavedl zásadu, podle níž může dojít ke zbavení aktivního nebo pasivního volebního práva do Evropského parlamentu pouze na základě rozhodnutí soudu. Odstavec pátý určil orgán odpovídající za regulérnost konaných voleb a v odstavci šestém došlo ke svěření vedení voličských seznamů obcím.

V roce 2003 došlo ke změně čl. 23a odst. 1 a 3. Změna spočívala v tom, že volební právo bylo podmíněno dosažením stanoveného věku nejpozději ke dni voleb a nikoliv jako dříve před 1. lednem volebního roku. Tato změna byla spojena s velmi širokou novelizací rakouského volebního práva.

V roce 2007 došlo ke snížení věkového censu a tomu přizpůsobený čl. 23a nyní počítá s tím, že aktivní volební právo do Evropského parlamentu náleží osobám, které ke dni voleb dosáhly věku 16 let (odst. 1) a pasivní volební právo osobám, které dosáhly věku 20 let (odst. 3).

Novelizovaný byl rovněž čl. 23a odst. 4. V současném znění stanoví, že v případě voleb do Evropského parlamentu mají být přiměřeným způsobem použity ústavní předpisy regulující volby do Národní rady. Tento odkaz umožňuje hlasovat korespondenčním způsobem. Odstavce 5 a 6 byly zrušeny.²³

Článek 23b upravuje otázky účasti ve volbách osob zaměstnaných ve veřejných službách (odst. 1), zavádí neslučitelnost funkcí poslance Evropského parlamentu a funkcí uvedených v ústavě, a připouští slučitelnost funkce poslance Evropského parlamentu se zaměstnáním vysokoškolského učitele (odst. 2). V roce 2001 došlo k redakční úpravě tohoto ustanovení, když výraz „vysokoškolský učitel“ byl nahrazen výrazem „univerzitní učitel“.²⁴

Článek 23c upravuje spolupodílení se Rakouska na proceduře obsazování jednotlivých orgánů Evropské unie.²⁵

Článek 23d řeší pravomoci spolkových zemí v rozhodování spojených s integrací v rámci ES a EU. Obsah tohoto ustanovení nikoliv náhodně připomíná monstrózní konstrukci čl. 23 Základního zákona SRN. Nesmíme zapomenout na pro oba státy společné

²² Článek 23a byl dvakrát novelizován (v roce 2003 a 2007), zatímco znění článku 23b nebylo měněno.

²³ Viz PAWŁOWSKI, Sz.: *cit. d.*, s. 46.

²⁴ Tamtéž, poznámka č. 57.

²⁵ Toto ustanovení bylo změněno teprve novelou v roce 2010, která přizpůsobila rakouskou ústavu požadavkům Lisabonské smlouvy. V souladu s návrhy akademiků tehdy došlo ke změně formulace „*součinnost vlády při ustanovování*“ na „*navrhování kandidátů na členy orgánů*“, neboť vláda přímo nejméně členy orgánů EU. Změny byly navíc potřeba také s ohledem na změnu názvů orgánů EU. Viz PAWŁOWSKI, Sz.: *cit. d.*, s. 47.

územní uspořádání. Rakouské spolkové země v okamžiku přistoupení k EU využívaly zkušeností německých spolkových zemí z jejich boje o ústavní zakotvení jejich podílu na tvoření tzv. evropské politiky. Protože si rakouské spolkové země uvědomovaly nebezpečí vyplývající z absence jasného zakotvení práva participace na rozhodování v tzv. evropských záležitostech, snažily se ještě před přistoupením k EU o zakotvení pro sebe jak nejvýhodnějších oprávnění v ústavním zákonu.

Do roku 1992 měly spolkové země zajištěné v čl. 10 odst. 3 ústavy jedině právo předkládat spolkové vládě svá stanoviska v rozhodovacím procesu týkajícím se ES. Vláda ale nebyla těmito stanovisky vázána. V roce 1992 byla provedena novelizace ústavy, která stanoviska zemí v záležitostech spadajících do jejich působnosti učinila pro vládu závaznými. Vláda mohla postupovat v rozporu s takovým stanoviskem pouze tehdy, jestliže to bylo „*nezbytné z důvodů vyplývajících z integrační a zahraniční politiky*“. Dne 12. března 1992 byla mezi spolkem a zeměmi na základě čl. 15a ústavy uzavřena dohoda, která konkretizovala novou ústavní úpravu. Tato dohoda nabyla účinnosti dne 26. prosince 1992.²⁶

Nyní, v souladu s čl. 23d má spolek povinnost informovat země o všech záměrech v rámci EU, které se týkají působnosti zemí nebo, jak to popisuje ústava, „*z jiných důvodů, které jsou pro ně důležité*“. Současně má spolek povinnost zajistit zemím možnost vyjádřit své stanovisko v dané věci. Svá stanoviska země předávají úřadu kancléře.

Článek 23d zaručuje určitá oprávnění získávat informace a vyjedřovat svá stanoviska také obcím, když stanoví, že oprávnění zemí náleží rovněž obcím v tom rozsahu, v jakém se daná záležitost dotýká působnosti obcí nebo je z jiných důvodů pro obce důležitá.

Článek 23d odst. 2 ve značné míře opakuje řešení přijaté při novelizaci ústavy v roce 1992. Stanoví přímo, že pokud země představí vládě jednotné stanovisko v záležitosti spadající do jejich působnosti, je spolek tímto stanoviskem vázán, s výjimkou případu, kdy odchýlení se od něj je nezbytné s ohledem na zahraničněpolitické nebo integrační důvody. V takovém případě má spolek povinnost neodkladně země informovat o důvodech svého postupu.

Odstavec třetí obsahuje úpravu velmi podobnou čl. 23 odst. 6 Základního zákona SRN. Rakouská ústava stanoví, že „*týká-li se záměr v rámci Evropské unie také záležitostí, v nichž je zákonodárství věcí zemí, může spolková vláda přenést účast na tvorbě vůle v Radě na zástupce, kterého země jmenovitě vybraly. Tato pravomoc se uskutečňuje za účasti příslušného člena spolkové vlády a v dohodě s ním. Na takového představitele zemí se vztahuje odst. 2. Tento představitel zemí je přítom ve věcech spolkového zákonodárství odpovědný Národní radě, v záležitostech zemského zákonodárství zemským sněmům podle čl. 142.*“²⁷

Odstavec čtvrtý čl. 23d odkazuje na dohodu mezi spolkem a zeměmi uzavřenou na základě čl. 15 odst. 1, čímž pokračuje v řešení přijatém v roce 1992. V odstavci pátém je stanoveno, že „*země mají povinnost učinit opatření, jež jsou v rámci jejich samostatné*

²⁶ Více na toto téma viz ALEKSANDER, J.: *cit. d.*, s. 94.

²⁷ Citováno dle KLOKOČKA, VI. – WAGNEROVÁ, E. *Ústavy států Evropské unie*. Praha: Linde, 1997, s. 441.

působnosti potřebná k provedení právních aktů evropské integrace“.²⁸ Dále je stanoveno, že „*jestliže některá země tuto povinnost zavede a zjistí-li to soud v rámci Evropské unie jako povinnost zanedbanou Rakouskem, přechází působnost k takovým opatřením, zvláště k vydání potřebných zákonů, na spolek*“.²⁹ Nicméně takové opatření pozbude platnosti, jakmile země učiní potřebná opatření.³⁰

Lisabonská novela ústavy změnila znění čl. 23e a 23f ústavy a doplnila nové články 23g–23k. V původní verzi upravoval čl. 23e otázku spoluúčasti parlamentu a vlády v rámci plnění úkolů spojených s členstvím v EU, a zejména v otázce vypracovávání stanovisek vlády ve věci jednání a hlasování v Radě EU.³¹

Podle čl. 23e odst. 1 má příslušný ministr povinnost neprodleně informovat Národní a Spolkovou radu o všech záměrech v rámci EU a umožnit oběma komorám parlamentu zaujmout svá stanoviska. Jedná se o všechny záměry, v souvislosti s nimiž existuje nutnost nebo možnost činnosti rozhodnutí na úrovni EU. Informační povinnost tedy zahrnuje kromě jiného všechny legislativní procedury EU, o nichž musí být v souladu s právem EU národní parlamenty informovány.

Podle odstavce druhého téhož článku příslušný ministr jasně informuje Národní a Spolkovou radu o návrhu usnesení Rady EU nebo Evropské rady týkající se změny způsobu hlasování – změny jednomyslného hlasování na většinové nebo „přechod“ ze zvláštní legislativní procedury na běžnou. Taková informace musí být podána v čase, který umožní komorám parlamentu zaujetí postoje.

V případě, kdy rozhodnutí na úrovni EU má vyústit ve vydání závazného právního aktu EU zasahujícího do ústavou upravené materie, je Národní rada oprávněna k vydání závazného stanoviska, od něhož se může příslušný ministr v průběhu vyjednávání nebo hlasování v EU odchýlit pouze tehdy, jestliže to je nezbytné s ohledem na zahraniční a integrační politiku země, a to po předchozím informování Národní rady o takovém záměru a novém „vyslechnutí“ Národní rady. Jestliže je však rozhodnutí o vydání takového právního aktu EU spojeno s nutností vydání ústavního zákona, potom se příslušný ministr může od stanoviska Národní rady odchýlit pouze tehdy, pokud ona ve stanoveném termínu nevyjádří nesouhlas. V obou případech musí příslušný ministr podle čl. 23e odst. 3 ústavy Národní radě zdůvodnit, proč její stanovisko nedodržel.

Podle čl. 23e odst. 4 může své stanovisko příslušnému ministrowi předat také Spolková rada. Potom je jím ministr vázáný v průběhu vyjednávání a hlasování, ale pouze v případě návrhů aktů EU, k jejichž realizaci by bylo nezbytné schválit ústavní zákon, v jehož schvalovací proceduře má Spolková rada zásadní pravomoci.³²

Na základě lisabonské novely byl obsah čl. 23f přenesen do čl. 23j. V nyní platném znění čl. 23f odst. 1 je založeno právo Národní a Spolkové rady vykonávat pravomoci

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ Čl. 23d byl změněn tzv. lisabonskou novelou. Tyto změny však měly výhradně jazykový charakter. Ústavodárce rovněž rozhodl, že představitelem země ve Spolkové radě může být výlučně příslušník země (změna čl. 23 odst. 3 ústavy). Srovnej PAWŁOWSKI, Sz.: *cit. d.*, s. 47.

³¹ Stojí za to zdůraznit, že čl. 23e byl před lisabonskou novelou změněn celkem třikrát. První změna se týkala posílení postavení Spolkové rady v rámci spolupráce parlamentu s vládou v záležitostech EU. Další změny měly povahu jazykových úprav. Srovnej PAWŁOWSKI, Sz.: *cit. d.*, s. 48.

³² V původní verzi čl. 23e stanovil, že Národní rada může předat příslušnému ministrowi stanovisko, kterým ho zavazuje ke stanovenému způsobu jednání a hlasování v orgánech EU. Odstoupení od takového stanoviska mohlo nastat pouze z důvodů spočívajících v zahraniční nebo integrační politice.

národních parlamentů, jak jsou zakotvené v primárním právu EU. Podle odstavce druhého na počátku roku každý ministr informuje obě komory parlamentu o předpokládaných činnostech Rady a Komise a o plánovaném rakouském postoji vůči nim. Podle odstavce třetího může další informační povinnosti stanovit zákon. Naproti tomu odstavec čtvrtý dává oběma komorám parlamentu možnost vyjádřit svá očekávání vůči záměrům EU a informovat o nich orgány EU.

Článek 23g ústavy upravuje právo obou komor parlamentu (odst. 1 a 2) a – prostřednictvím Spolkové rady – právo zemských sněmů (odst. 3) vznést stížnost proti návrhu aktu EU z důvodu porušení zásady subsidiarity. Svě výhrady může vznést každá komora samostatně a nezávisle na druhé.

Článek 23h ve svém odstavci prvním stanoví, že obě komory parlamentu jsou nezávislé také ve využívání svého práva vznést stížnost Soudnímu dvoru EU z důvodu narušení zásady subsidiarity právním aktem EU. Podle odstavce druhého takovou stížnost Soudnímu dvoru EU předává Úřad spolkového kancléře.

Článek 23i stanoví způsob hlasování zástupce Rakouska v Evropské radě nebo Radě EU v případě uplatnění tzv. přechodové klauzule předpokládané Smlouvou o EU (dále jen „SEU“) a Smlouvou o fungování EU (dále jen „SFEU“). Podle odstavce prvního může rakouský člen Evropské rady vyjádřit souhlas s použitím obecné přechodové klauzule (čl. 48 odst. 7 SEU) pouze tehdy, když k tomu byl zmocněný Národní radou se souhlasem Spolkové rady. Obě komory vyjadřují své stanovisko většinou 2/3 hlasů za účasti nejméně 1/2 všech svých členů, tedy ústavní většinou. Odstavec druhý popisovaného článku stanoví, že v případě, kdy právo EU dává národním parlamentům právo veta vůči těmto návrhům nebo vůči návrhu přechodu z procedury jednomyslného schvalování do procedury schvalování většinového nebo v případě návrhu přejít ze zvláštní legislativní procedury na běžnou, může Národní rada se souhlasem Spolkové rady odmítnout takový návrh v termínu stanoveném právem EU.

Podle odstavce třetího potřebují nová usnesení Rady EU, kterými jsou vytvářeny nové kategorie vlastních prostředků EU, vyžadují ke své platnosti souhlas Národní rady potvrzený Spolkovou radou. Článek 50 odst. 4 ústavy se v takovém případě použije přiměřeně. To znamená, že obě komory se usnášejí 2/3 většinou za účasti aspoň 1/2 všech svých členů. Usnesení Rady EU týkající se jiných záležitostí spojených s vlastními zdroji EU vyžadují pouze souhlas Národní rady. V takovém případě se použije přiměřeně čl. 23 odst. 2 ústavy.

Podle odstavce čtvrtého jsou usnesení Evropské rady a Rady EU, kde byl uplatněn čl. 50 odst. 4 ústavy, podle čl. 23i odst. 5 na základě usnesení Národní a Spolkové rady publikovány v oficiální sbírce právních předpisů.

Jak již bylo zmíněno, původně byly zásady účasti Rakouska v dřívějším II. pilíři EU upraveny čl. 23f. Nyní je tato problematika obsažena v čl. 23j. Obsah dřívějšího čl. 23f byl rozšířen v souvislosti s přijetím Amsterdamské smlouvy, která prohloubila spolupráci v oblasti bezpečnosti a zahraniční politiky, jakož i policejní a vojenské spolupráce v trestních věcech. Tato změna byla provedena novelou v roce 1998. Další novelizace zmiňovaného čl. 23f proběhla v roce 2001 v souvislosti s přijetím smlouvy z Nice. Tehdejší změny však měly podobu pouze jazykových úprav.

Přenesení popisované regulace z čl. 23f do čl. 23j proběhlo v souvislosti s ratifikací Lisabonské smlouvy, která si vyžádala velkou novelu titulu B rakouské ústavy.

Podle čl. 23j se Rakouskou podílí na společné zahraniční a bezpečnostní politice EU, zejména dodržováním a rozvíjením zásad Charty Spojených národů. Taková účast zakládá podílení se Rakouska v plnění úkolů podle čl. 43 odst. 1 SEU (uskutečňování civilních i vojenských misí s cílem zachování míru, předcházení konfliktům a posilování mezinárodní bezpečnosti, v souladu s Chartou Spojených národů, a také uplatnění opatření spočívajících v pozastavení, omezení nebo přerušení hospodářských a finančních vztahů za účelem vytvoření společné obrany) a v tomto případě se přiměřeně uplatní čl. 50 odst. 4 ústavy (rozhodnutí Evropské rady bude přijato, pokud s ním vyjádří souhlas Národní i Spolková rada většinou 2/3 hlasů za účasti aspoň 1/2 svých členů).

Ve vztahu k jiným rozhodnutím Evropské rady nebo Rady EU přijímaným v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky (odst. 2) se použije přiměřeně čl. 23e odst. 3 rakouské ústavy (vázanost představitele Rakouska v Radě usnesením Národní rady, s možností odstoupení od něj).³³ Rozhodnutí o provádění misí mimo EU spočívajících ve vojenském poradenství a podpoře, předcházení konfliktům a udržování míru, ozbrojených misí sloužících krizovému řízení, včetně obnovování míru a stabilizačních operací po skončení konfliktů, a také rozhodnutí přijímaná v případech podle čl. 42 odst. 2 SEU týkajících se postupného vymezení společné obranné politiky Unie, jsou činěna takovým způsobem, že Rakousko v Radě zastupuje kancléř po dohodě s ministrem příslušným v zahraničních věcech (odst. 3). Souhlas s kroky činěnými podle čl. 23j odst. 3 rakouské ústavy, jestliže na jejich základě Rakousko na sebe bere závazek vyslat do zahraničí vojenské jednotky nebo jednotlivé osoby, může být udělen za podmínky dodržení procedury stanovené jinými ústavními předpisy (odst. 4).³⁴

Úprava obsažená v tomto ustanovení je mimořádně důležitá s ohledem na ústavní zásadu neutrality rakouského státu. Ještě před přistoupením k EU rakouská vláda zdůrazňovala připravenost přistoupit k EU na základě SEU bez jakýchkoliv výhrad. Na druhou stranu rezignace ze statusu státu věčně neutrálního by způsobilo celou řadu problémů ústavněprávního charakteru. V zájmu vyhnutí se tomuto hlavolamu bylo rozhodnuto, jak to popisuje J. Aleksander, přiklonit se k pragmatickému řešení spočívajícímu v přijetí všech ustanovení SEU a současně zachovat charakteristickou rakouskou neutralitu, ale v pozměněné podobě.³⁵

Článek 23j se tedy třeba vnímat jako ustanovení ve značném stupni modifikující radikalismus zásady zachování neutrality Rakouskem. Článek 23k ústavy zmocňuje k úpravě zvláštních otázek týkajících se spolupráce parlamentu a vlády v záležitostech EU (čl. 23e, čl. 23f odst. 1, 2 a 4, a čl. 23f až 23j) zákonem nebo jednacích rádech komor parlamentu (odst. 1). Působnost Národní rady může vykonávat její Hlavní komise, která může dále svou působnost přenést na svou stálou podkomisi. Podle čl. 23k odst. 2

³³ Viz PAWŁOWSKI, Sz.: *cit. d.*, s. 50.

³⁴ Ústavní předpisy, o kterých se hovoří v čl. 23j odst. 4 ústavy, jsou ustanovení ústavního zákona o spolupráci a solidaritě při vysílání vojenských jednotek a osob do zahraničí, v platném znění: Bundesverfassungsgesetz über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland (KSE-BVG), BGBl. 1997/38.

³⁵ Viz ALEKSANDER, J.: *cit. d.*, s. 89, poznámka č. 20.

může být takový přenos kdykoliv odvolaný. Podobně podle odst. 3 může být působnost Spolkové rady přenesena na odpovídající komisi.³⁶

Jak uvádí Sz. Pawłowski, kromě podrobného oddílu o Evropské unii je možné najít v rakouské ústavě také „rozptýlená“ ustanovení týkající se členství Rakouska v EU.³⁷ Takovým ustanovením je čl. 9a ústavy upravující otázky organizace obrany země, včetně vojenské služby mužů. Na základě novelizace z roku 1998, předcházející – což je nutné zdůraznit – rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci *Tanja Kreil*,³⁸ byla umožněna vojenská služba žen.

Článek 10 označuje problematiku voleb do Evropského parlamentu za záležitost regulovanou spolkovým právem. Článek 26e upravuje problematiku organizace voleb, včetně voleb do Evropského parlamentu. Článek 30 odst. 3 nařizuje podporu parlamentní činnosti poslanců Evropského parlamentu a zajišťuje jim administrativní podporu. Články 59, 92 a 122 stanoví zákaz slučitelnosti mandátu poslance Evropského parlamentu s členstvím v Národní a Spolkové radě, funkcí v Nejvyšším soudu a předsedy Nejvyššího kontrolního úřadu. Článek 117 odst. 2 ústavy upravuje otázky aktivního a pasivního volebního práva občanů EU ve volbách obecních zastupitelstev. Toto ustanovení připouští možnost zavedení cenzu ročního domicilu. Článek 141 ústavy stanoví, že Ústavní soudní dvůr je oprávněn rozhodovat o stížnostech na průběh voleb do Evropského parlamentu (odst. 1 písm. a), na návrh 11 poslanců Evropského parlamentu zvolených v Rakousku rozhoduje o ztrátě mandátu poslance Evropského parlamentu zvoleného na území republiky (odst. 1 písm. c) a určuje, jaké důsledky bude mít podaná volební stížnost (odst. 2). Dále článek 142 odst. 1 ústavy stanoví, že Ústavní soudní dvůr rozhoduje o obviněních týkajících se ústavní odpovědnosti nejvyšších státních orgánů. Podle čl. 142 odst. 2 ústavy může být takové obvinění vzneseno Národní radou nebo zcela totožných usnesení všech zemských sněmů proti představiteli Rakouska v Radě.³⁹

Přistoupení Rakouska k EU vedlo k tomu, že určité ústavní předpisy buď ztratily svou závaznost na základě *desuetudo* anebo se staly bezpředmětné. Příkladem ustanovení, které teorie uvádí jako bezpředmětný po přistoupení Rakouska k EU, je čl. 4 odst. 1 ústavy stanovící, že Rakousko tvoří jednotný měnový, hospodářský a celní prostor. Teorie navíc zdůrazňuje, že vzhledem ke vstupu Rakouska do eurozóny se uvedeně ustanovení stalo ve vztahu k měnovému prostoru bezpředmětným. Uplatňovaný také není ústavní zákaz hospodářské integrace s Německem, vyplývající z ustanovení Versailleské a St. Germainské smlouvy. Stejně tak zákaz vstupu na území Rakouské republiky a průjezd přes ni pro členy Habsbursko-Lotrinské dynastie (§ 2 Habsburgergesetz), kteří nesložili přísahu věrnosti republice.⁴⁰

Otázky členství Rakouska v EU se týkají také určité – ve formálním slova smyslu odlišné od ústavy – ústavní zákony. Příkladem takové normy je spolkový ústavní zákon z 21. února 1997 o spolupráci a solidaritě při vysílání jednotek a fyzických osob za

³⁶ Viz PAWŁOWSKI, Sz.: *cit. d.*, s. 51.

³⁷ Tamtéž.

³⁸ Rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci C 285/98.

³⁹ Viz PAWŁOWSKI, Sz.: *cit. d.*, s. 51–52.

⁴⁰ Tamtéž, s. 53 nebo také ÖHLINGER, Th.: *Verfassungsrecht*. Wien: 2009, s. 57.

hranice, který stanoví podmínky a postupy vysílání vojska za hranice v rámci společné politiky bezpečnosti.

Na konec je dobré zdůraznit, že jistou zvláštností rakouského systému pramenů práva jsou ustanovení zakotvená v běžných zákonech, které získaly ústavní sílu – tzv. *Verfassungsbestimmungen*. Některé z takových předpisů se týkají členství Rakouska v EU – např. § 5 zákona o soudní spolupráci v trestních věcech s členskými státy,⁴¹ umožňující provedení eurozatykače vydaného proti občanovi Rakouska.⁴²

IV. PODÚSTAVNÍ PRÁVNÍ REGULACE

S ohledem na zmíněnou specifickou rakouského právního systému většina předpisů upravujících členství Rakouska v EU má ústavní sílu. Jako příklad – nemnohých – předpisů o síle zákona je možné uvést dvě přílohy k jednacímú řádu Národní rady,⁴³ které mají formu zákona a týkají se způsobu výkonu oprávnění přiznaných rakouskému parlamentu ve smluvním právu EU⁴⁴ a spojených s účastí Rakouska v Evropském stabilizačním mechanismu.⁴⁵

V. PARLAMENTNÍ A VLÁDNÍ PRAXE

Pravomoci národních parlamentů spojené s členstvím v EU vykonávají v rakouském parlamentu příslušné komise. Velká komise Národní rady a její Stálá podkomise pro záležitosti Evropské unie a Komise EU ve Spolkové radě.

Uvedené komise mohou předat konkrétní návrh aktu EU i své připomínky plenárnímu jednání příslušné komory parlamentu. Rozhodnutí o uplatnění právních nástrojů předpokládaných v případě narušení zásady subsidiarity náleží celé komoře. Rozhodnutí je přijímáno formou usnesení na plenární schůzi.

Velká komise Národní rady se skládá z 27 členů ustanovovaných na počátku volebního období poslaneckými kluby podle zásady proporcionality. Předsedou Velké komise je předseda Národní rady. Dva místopředsedové komory plní funkce místopředsedů komise. Komise se obvykle schází ke svému jednání dvakrát v měsíci. Jednání jsou uzavřená. Jednání komise se mohou, bez hlasovacího práva, účastnit rakouští poslanci Evropského parlamentu.

Působnost Národní rady v záležitostech týkajících se EU stanoví již popsany čl. 23e ústavy.

⁴¹ Bundesgesetz über die Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, BGBl. 2004/36.

⁴² Viz PAWŁOWSKI, Sz.: *cit. d.*, s. 53.

⁴³ Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975), BGBl Nr 410/1975.

⁴⁴ Bestimmungen für den Umgang mit und die Verteilung von Vorlagen, Dokumenten, Berichten, Informationen und Mitteilungen zu Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union (Verteilungsordnung-EU – VO-EU).

⁴⁵ Bestimmungen für die Unterrichtung und den Umgang mit Vorlagen, Dokumenten, Berichten, Informationen und Mitteilungen im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Informationsordnung).

Komise Evropské Unie Spolkové rady má 14 členů. Na rozdíl od Velké komise Národní rady jsou jednání této komise veřejná. Stejně jako v případě komise první komory parlamentu i zde se mohou jednání účastnit rakouští poslanci Evropského parlamentu, a to s poradním hlasem.

Obě komise aktivně využívají své pravomoci.⁴⁶

Pokud se jedná o praktickou stránku fungování rakouské vlády v rámci EU, je třeba uvést, že ústava výslovně vládu a její členy neuvádí jako orgány příslušné k účasti v Radě EU nebo Evropské radě, ale čl. 73 odst. 3 ústavy upravuje pouze otázku zastupování příslušného ministra na jednáních Rady EU, a s tím spojenou otázku zmocnění k jednání a hlasování.

Nakolik je nesporná účast členů vlády v Radě EU, natolik existují pochybnosti ohledně účasti spolkového prezidenta na jednáních „předsedů vlád a hlav států“ v rámci Evropské rady. Jak uvádí Sz. Pawłowski, analýza působnosti prezidenta a kancléře vede k závěru, že kancléř je z hlediska ústavy předurčen k tomu, aby se účastnil Evropské rady. Prezident totiž není vybaven dostatečnými vnitrostátními pravomocemi, pomocí nichž by mohl spoluutvářet politiku státu, aby mohl na jednáních Evropské rady rozhodovat o směru dalšího rozvoje EU.⁴⁷

Rakousko dosud dvakrát předsedalo Evropské unii, a to v letech 1998 a 2006.

Je třeba také připomenout, že v roce 2000 – když do rakouské vlády vstoupila pravicově-populistická Svobodná strana Rakouska (FPÖ) J. Haidera – čtrnáct dalších tehdejších států EU uvalilo na Rakousko diplomatické sankce spočívající ve zmražení diplomatických vztahů na dobu osmi měsíců. Hospodářské vztahy nebyly dotčeny.

VI. JUDIKATURA ÚSTAVNÍHO SOUDNÍHO DVORA

Specifičnost rakouského systému pramenů ústavního práva způsobuje, že v Rakousku neexistují větší problémy se zajištěním přímé aplikace a přednosti unijním předpisům. Je to patrné také z rozhodovací činnosti ÚSD, který soustavně potvrzuje soudům uloženou povinnost aplikovat unijní právo v souladu se zásadami vyplývajícími ze zakládacích smluv a judikatury SDEU. Právo EU – primární, jakož i sekundární – má v Rakousku zajištěnou přednost při aplikaci před právem domácím, včetně ústavních předpisů.⁴⁸ Tato teze byla vyjádřena rakouským ÚSD již v roce 1997 v rozhodnutí, které vzbudilo dosti velkou pozornost v tzv. věci veterinárních studií.⁴⁹ Tehdy ÚSD rozhodl, že každý orgán veřejné moci, který má rozhodovat v soudním nebo správním řízení, je povinen dodržovat zásadu přednosti práva společenství. Současně ÚSD potvrdil, že toto se týká rovněž jeho samotného při rozhodování o individuální stížnosti posuzuje zákonnost činnosti orgánu veřejné moci.⁵⁰ V roce 2003 ÚSD při rozhodování v záleži-

⁴⁶ MIKLIN, E.: *OPAL Country Reports, The Austrian Parliament and EU Affairs*. 2012 [cit. 19. 8. 2013], dostupné na: http://www.opal-europe.org/tmp/Country%20reports/Country%20report_Austria.pdf.

⁴⁷ Viz PAWŁOWSKI, Sz.: *cit. d.*, s. 52 nebo také ÖHLINGER, Th.: *Verfassungsrecht*. Wien, 2009, s. 103.

⁴⁸ Viz STOLZLECHNER, H.: *Einführung in das öffentliche Recht*. Wien, 2007, s. 45, dále také ÖHLINGER, Th.: *Verfassungsrecht*. Wien, 2009, s. 97.

⁴⁹ Rozhodnutí ze dne 26. června 1997, spis. zn. B 877/96.

⁵⁰ Viz BANASZKIEWICZ, B. – BOHDANOWICZ, P.: *Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej*. Biuro Trybunału Kon-

tosti zveřejňování příjmů veřejných činitelů, tzv. věc *Rechnungshof*,⁵¹ dodal, že povinností ÚSD je zohledňování zásady přednosti také v situaci, kdy je v rozporu s unijním právem rakouský ústavní zákon.⁵² Přednost unijních předpisů před ústavními předpisy je však podmíněná, prvé totiž musí být v souladu se základními ústavními zásadami (tzv. *Integrationssschranken*), protože změna ústavy, k níž došlo na základě ústavního zákona z roku 1994, nezahrnuje souhlas s pozdějšími modifikacemi, nebo, jinými slovy, porušením těchto zásad.

Rakouský ÚSD původně neměl možnost provádět kontrolu ústavnosti práva EU. Pravdou je, že na základě čl. 140a ústavy byl schopen kontrolovat soulad mezinárodních smluv s ústavou anebo zákonem, nicméně teorie zdůrazňovala, že v úvahu v tomto kontextu přichází pouze kontrola ústavnosti mezinárodních smluv uzavřených podle čl. 50 ústavy anebo také smluv, které jsou v systému zdrojů práva rovné nařízením (čl. 140a v souvislosti s čl. 139 ústavy). V roce 2008 byl nicméně čl. 50 ústavy změněn a přímo v něm byly uvedeny také smlouvy, na jejichž základě byly změněny základy EU. Znamenalo to jejich zařazení do kategorie smluv vyjmenovaných čl. 140a ústavy, a tedy svěřených přezkumu ÚSD.⁵³

Tato změna právního stavu byla využita také oprávněnými subjekty, kdy došlo k podání individuálních stížností, k řízení o kontrole ústavnosti Lisabonské smlouvy.

Ještě před ratifikací Lisabonské smlouvy Rakouskem v roce 2008 byly ÚSD podány dvě individuální stížnosti. Stěžovatelé v nich zpochybňovali předpis zmocňující k provedení ratifikaci s tím, že vede k přijetí mezinárodní smlouvy provádějící ve skutečnosti úplnou změnu ústavy, k níž je třeba provést podle rakouské ústavy referendum. Usnesením z 30. září 2008 rakouský ÚSD obě stížnosti označil za nepřipustné s tím, že individuální stížnosti nemohou napadat ani akt ratifikace, ani předpis, který ratifikaci umožnil (zde se jednalo o usnesení Národní rady ze dne 9. dubna 2008). Uvedl, že ani z čl. 140 nebo 140a ústavy, ani z žádného jiného předpisu ústavní síly nelze dovodit příslušnost ÚSD k prohlášení protiústavnosti ratifikace mezinárodní smlouvy. ÚSD rovněž vyloučil možnost provedení kontroly ústavnosti mezinárodní smlouvy před její publikací ve Spolkové sbírce zákonů a před její účinností.⁵⁴ Tyto své závěry ÚSD zopakoval v usnesení z 11. března 2009.⁵⁵

Usnesením z 12. června 2010 rakouský ÚSD rovněž odmítl individuální stížnost podanou již po ratifikaci Lisabonské smlouvy, která směřovala proti samotné mezinárodní smlouvě. Zajímavé bylo, že stěžovateli bylo 37 poslanců rakouské Národní rady. Rozhodli se pro tento způsob iniciování ústavní kontroly, když se jim předtím nepodařilo získat stanovený počet podpisů (alespoň jedna třetina všech členů Národní rady) pod návrh na zahájení abstraktní kontroly.⁵⁶ Podle čl. 140 odst. 1 věta druhá ústavy v takovém případě aktivní legitimace náleží každému stěžovateli, jestliže prokáže, že

styucyjnego, Zespól Orzecznictwa i Studiów, 2006 [cit. 20. 8. 2013], s. 11, dostupné na: http://www.trybunal.gov.pl/epublikacje/download/EUROPA_2006.pdf.

⁵¹ Rozhodnutí ze dne 28. listopadu 2003, spis. zn. KŘ 1/00.

⁵² BANASZKIEWICZ, B. – BOHDANOWICZ, P.: *cit. d.*, s. 18.

⁵³ Viz PAWŁOWSKI, Ś.: *cit. d.*, s. 55–56.

⁵⁴ BANASZKIEWICZ, B. – BOHDANOWICZ, P.: *cit. d.*, s. 29.

⁵⁵ Spis. zn. G 149/04, SV 5/08.

⁵⁶ WENDEL, M.: *Lisbon before the Courts: Comparative Perspective*. 2011 [cit. 21. 8. 2013], s. 15, dostupné na: <http://www.idee.ceu.es/Portals/0/Publicaciones/Lisbon-before-the-Courts.pdf>.

daný právní předpis vkráčuje do jeho právní sféry a v případě protiústavní úpravy, zda jí navíc narušuje.⁵⁷

Podle názoru stěžovatelů došlo k narušení jejich ústavního práva účastnit se celostátního referenda a přenos pravomocí ve prospěch EU, k němuž došlo po ratifikaci Lisabonské smlouvy, způsobilo omezení jejich práv a povinností jako poslanců rakouské Národní rady.⁵⁸ ÚSD došel k závěru, že stěžovatelé neprokázali dostatečně, že narušení práv se jich týká bezprostředně. Uvedl rovněž, že ačkoliv v rakouském ústavním právu existuje subjektivní právo účastnit se vyhlášeného referenda, neznamená to, že z tohoto práva lze vyvodit právo na vyvolání referenda v dané věci. Dále normy týkající se výlučně výkonu státních funkcí nenarušují právní sféru osob, které tyto funkce zastávají. Jedině tehdy, kdyby Lisabonská smlouva nebo její jednotlivá ustanovení narušovaly ústavou chráněné předpisy upravující právní postavení poslanců, jako jsou např. zásady volného mandátu nebo parlamentní imunita, bylo by možné hovořit o narušení právní sféry poslanců Národní rady. Z tohoto důvodu byly individuální stížnosti označené jako nepřijatelné a v konečném důsledku odmítnuté.

Do dneška neexistuje rozhodnutí rakouského ÚSD, které by se týkalo přímo aplikovaného předpisu sekundárního práva EU. Ústava nedává jasný právní základ k provedení takové kontroly. Navíc teorie má za to, že dokonce v případě vydání takového aktu *ultra vires* by ÚSD nemohl rozhodnout o jeho neústavnosti a stanovit, že ztrácí účinnost. Povinnost odmítnutí aplikování takového předpisu a označení ho za neplatný *ex tunc* leží na jiných orgánech rakouského státu.⁵⁹

Rakouský ÚSD je naproti tomu oprávněn zkoumat rakouské právo implementující právo EU. Ve své judikatuře odkazuje na zásadu dvojí vázanosti zákonodárce (*Grundsatz der doppelten Bindung*), a to jak právem EU, tak i rakouskou ústavou. Zákonodárce musí naplňovat ústavní předpisy, dokud neporušuje předpisy práva EU. V případě střetu těchto dvou standardů zákonodárce váže právo EU (při zohlednění tzv. *Integrationschranken*).⁶⁰

Rakouský ÚSD je jedním z těch ústavních soudů, které aktivně využívají předběžné otázky a považuje se za soud ve smyslu čl. 267 odst. 3 SFEU. Poprvé ÚSD položil předběžnou otázku v roce 1999, tedy čtyři roky od přistoupení Rakouska k EU. Stalo se to v průběhu rozhodování případu spis. zn. B 2251/97, kdy se jednalo o individuální stížnost společnosti Adria-Wien Pipeline. Předmětem stížnosti bylo rozhodnutí daňového orgánu druhé instance v Korutansku, který potvrdil rozhodnutí orgánu první instance odmítající vrácení daně nepřímo započítané do ceny elektrické energie využitě stěžovatelem k transportu ropy.⁶¹

Další předběžné otázky byly položeny ÚSD v případech probíhajících podle různých řízení a ne vždy se týkajících hierarchického souladu norem.

⁵⁷ BANASZKIEWICZ, B. – BOHDANOWICZ, P.: *cit. d.*, s. 34.

⁵⁸ Viz WENDEL, M.: *cit. d.*, s. 15.

⁵⁹ Viz PAWŁOWSKI, Sz.: *cit. d.*, s. 56.

⁶⁰ Tamtéž, s. 57.

⁶¹ Skutkový stav je popsán na základě BANASZKIEWICZ, B. – BOHDANOWICZ, P.: *cit. d.*, s. 20–22. Por. též: JEDLIČKA, U.: The Austrian Constitutional Court and the European Court of Justice. *Vienna Journal of International Constitutional Law*, 2008. Vol. 2, No. 4, s. 301–302.

Druhá předběžná otázka byla rakouským ÚSD zformulována v již zmíněném případě spis. zn. KR 1/00 probíhající v řízení podle čl. 126a ústavy.⁶²

Případ spis. zn. WI 14-99⁶³ byl třetím, kde byl využit čl. 267 SFEU. Jednalo se o stížnost skupiny voličů zpochybňujících výsledek voleb valné hromady Zaměstnancké komory Voralberska konaných v roce 1999, především co do rozdělení mandátů příslušnou volební komisí.⁶⁴

V kontextu problematiky předběžné otázky je vhodné také uvést, že rakouský ÚSD, podobně jako např. německý Spolkový ústavní soud nebo český Ústavní soud, rozhoduje také o ústavních stížnostech týkajících se porušení práva na zákonného soudce v důsledku nepoložení předběžné otázky soudem poslední instance. Narozdíl od německého Spolkového ústavního soudu rakouský ÚSD netvoří samostatné standardy kontroly v této oblasti a odvolává se na ustálenou judikaturu SD EU.⁶⁵

VII. AKTUÁLNÍ PROBLÉMY SOUVEJÍCÍ SE SOUČASNOU DISKUZÍ O DALŠÍ PODOBĚ INTEGRACE EU

V Rakousku v současné době není vedena hlubší diskuze týkající se další podoby integrace EU. Rozvinutý soubor integračních ustanovení na ústavní úrovni způsobuje, že většina otázek již byla vyřešena. Případné změny, vyvolané eventuálními novelizacemi základacích smluv, jsou prováděné cestou změn ústavy.

VIII. ZÁVĚREČNÉ ÚVAHY

V rámci shrnutí dosavadního výkladu je třeba zdůraznit, že s ohledem na specifickou rakouského systému pramenů práva jsou integrační ustanovení v Rakousku velmi rozsáhlá. Na prvním místě jsou tvořena ustanoveními spolkového ústavního zákona ze dne 5. května 1994 o přistoupení Rakouska k EU, a na druhém místě předpisy rakouské ústavy, titulu B („Evropská unie“), čl. 9 odst. 2 a čl. 50. V rakouské ústavě ve formálním slova smyslu existuje ale řada dalších odkazů směrem k EU a otázku členství Rakouska v EU upravují rovněž ustanovení jiných aktů ústavní síly, jakož i určitá ustanovení o ústavní síle umístěná v běžných zákonech.

Ve vztahu k ústavě ve formálním smyslu je vhodné zdůraznit, že v intencích ústavodárce měl čl. 9 odst. 2 ústavy plnit úlohu tzv. integrační páky, ale zdrženlivé znění toho ustanovení nedovolující přenos pravomocí zemí zabránilo tomuto cíli. Absence „integrační páky“ v ústavě ve formálním slova smyslu způsobila, že byl přijat ústavní zákon, který dal ústavněprávní základ pro uzavření přístupové smlouvy Rakouskem.

⁶² Článek 126a dává rakouskému ÚSD pravomoc rozhodovat spory týkající se příslušnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (*Rechnungshof*), jestliže dojde ke sporu mezi Úřadem a kontrolovaným subjektem.

⁶³ Případ skončil rozhodnutím vydaným 3. prosince 2003.

⁶⁴ Článek 141 odst. 1 dává ÚSD pravomocí typické pro volební soud. V souladu s uvedeným předpisem ÚSD rozhoduje ve věcech stížností na volbu spolkového prezidenta, zastupitelských orgánů, Evropského parlamentu a reprezentačních orgánů hospodářských komor založených zákonem.

⁶⁵ Viz NAVRÁTILOVÁ, M.: *The Preliminary Ruling before the Constitutional Courts*, s. 4, dostupné na: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/mezinaro/navratilova.pdf> [cit. 21. 8. 2013].

Titul B ústavy Rakouska zavedený v souvislosti s přistoupením důkladněji upravil otázky členství v EU. Původně se tento titul skládal z šesti článků, ale ratifikace dalších smluv měnících zakládací smlouvy vyžadovala novelizaci a nyní titul B obsahuje jedenáct nezvykle detailních a rozvinutých článků (čl. 23a–23k). Kazuističnost těchto ustanovení je spojená s již zmíněnou specifičností rakouského systému pramenů práva a federální strukturou Rakouska vyžadující zakotvení na ústavní úrovni dělby působnosti mezi spolek a země při tvoření tzv. evropské politiky Rakouska.

Důsledkem rozvinuté ústavní úpravy je absence větších kontroverzí týkajících se zajištění přednosti při aplikaci práva EU. Potvrzuje to judikatura rakouského ÚSD, v níž je důsledně zdůrazňovaná soudům uložená povinnost aplikovat právo EU v souladu se zásadami vyplývajícími ze zakládacích smluv a z judikatury SD EU. Ve vztahu ke kontroverzní otázce kontroly ústavnosti práva EU je třeba připomenout, že v roce 2008 schválená změna čl. 50 ústavy připustila možnost provádění takové kontroly, pokud jde o smlouvy měnící zakládací smlouvy EU. Rakouský ÚSD rovněž zkoumá ústavnost domácích právních předpisů implementujících právo EU (především směrnice), ale nemá danou možnost provádět kontrolu sekundárního práva.

CONSTITUTIONAL REGULATION OF THE EU MEMBERSHIP IN AUSTRIA

Summary

The present elaboration analyzes the constitutional regulation of Austria's membership in the EU. Austrian legal system has quite specific system of the sources of constitutional law. Austrian constitution in the material (non-formal) sense has been formed not only by the Constitutional Act of 1920, but by a number of other legal acts and even by individual provisions contained in the laws that have gained constitutional status. Because of this specificity of Austrian system of sources of law, constitutional provisions regarding European are very complex. The integration provisions in Austrian constitution (in broad meaning) are: provisions of Federal Constitutional Law on the accession of Austria to the EU enacted on May 5th 1994, provisions of the Title B, article 9 paragraph 2 and article 50 of Constitutional Act of 1920 and finally provisions of other acts of constitutional status as well as certain provisions of ordinary legislation with constitutional status which regulate the Austrian membership in the EU. Article 9 paragraph 2 of the Constitutional Act of 1920 was meant to act as the so-called *Integrationshebel*. However, finally adopted wording of this provision jeopardized this goal, since it does not permit to transfer competences of states (*Länder*). Therefore the Title B of the Constitution of Austria had to be introduced. It has enabled the accession to the EU and regulated Austrian membership in the EU. Originally the Title B contained six provisions, but subsequent ratifications of reform treaties required amendments of the original text. Currently Title B contains eleven extremely detailed and complex articles (Articles 23a–23k). Casuistry of this regulation results from the above mentioned peculiarity of Austrian system of sources of law and the federal regime of the country. The consequence of extensive constitutional regulation is the lack of controversies regarding the primacy of EU law in Austrian legal system. This has been confirmed by the case law of the Austrian Constitutional Tribunal, which has also consistently emphasized that it is national courts' task to apply and ensure EU law in accordance with the principles of the founding treaties and the jurisprudence of the ECJ. With regard to the controversial issue of the constitutional review of the EU law, it should be noted that in 2008 an amendment of Article 50 of the Constitutional Act of 1920 was introduced, which provided for the possibility of constitutional review of the changing treaties. The Austrian Constitutional Tribunal has also examined the constitutionality of national legislation implementing the EU law (mainly directives). However, there is no legal basis to review the secondary legislation of the EU.

Key words: constitution, integration provisions, EU law, Austria, constitutional court, judicial review, EU Membership, accession, sources of law

Klíčová slova: ústava, integrační ustanovení, evropské právo, Rakousko, ústavní soud, kontrola ústavnosti, členství v EU, přistoupení, prameny práva