

**Univerzita Karlova v Praze**

**Právnická fakulta**

**Mgr. Ondřej Kramoliš**

**DĚLBA PRAVOMOCÍ MEZI EVROPSKOU UNIÍ A  
ČLENSKÝMI STÁTY PODLE LISABONSKÉ  
SMLOUVY**

**Rigorózní práce**

**Katedra evropského práva**

**Datum vypracování práce: 3.11.2009**

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracoval samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.

.....

## OBSAH

<b>PRÁVNICKÁ FAKULTA UNIVERZITY KARLOVY .....</b>	<b>1</b>
<b>POUŽITÉ ZKRATKY .....</b>	<b>4</b>
<b>ÚVOD .....</b>	<b>5</b>
<b>1. OBECNĚ K POVAZE PRAVOMOCÍ EU .....</b>	<b>9</b>
1.1 Pojem pravomoc .....	9
1.2 Dělbá pravomocí.....	10
1.3 Princip svěřených pravomocí.....	11
1.4 Teorie implicitních pravomocí.....	15
<b>2. PRAVOMOCI PODLE LS.....</b>	<b>24</b>
2.1 Výlučné pravomoci .....	26
2.2 Sdílené pravomoci .....	34
2.3 Koordinace politik členských států v oblasti hospodářství, zaměstnanosti a sociálních věcí.....	39
2.4 Společná zahraniční a bezpečnostní politika .....	40
2.5 Podpůrné, koordinační a doplňkové pravomoci .....	42
<b>3. PRINCIPY SUBSIDIARITY A PROPORCIONALITY .....</b>	<b>45</b>
3.1 Podstata a vývoj principů subsidiarity a proporcionality .....	45
3.2 Principy subsidiarity a proporcionality podle LS .....	51
3.3 Subsidiarita a proporcionalita v legislativním procesu .....	59
3.4 Subsidiarita a proporcionalita v judikatuře ESD .....	64
<b>4. PŘETRVÁVAJÍCÍ PROBLÉMY – NEJASNÉ VYMEZENÍ PRAVOMOCÍ EU? .....</b>	<b>74</b>
4.1 Harmonizace právních předpisů.....	74
4.2 Doložka flexibility .....	80
4.3 Hlasování v Radě a obecné přechodové klauzule .....	85
<b>ZÁVĚR.....</b>	<b>90</b>
<b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY .....</b>	<b>94</b>
<b>RESUMÉ .....</b>	<b>101</b>
<b>KLÍČOVÁ SLOVA .....</b>	<b>104</b>

## POUŽITÉ ZKRATKY

<b>ECB</b>	Evropská centrální banka
<b>EHS</b>	Evropské hospodářské společenství
<b>EU</b>	Evropská unie
<b>ES</b>	Evropské společenství
<b>ESCB</b>	Evropský systém centrálních bank
<b>ESD</b>	Evropský soudní dvůr
<b>ESUO</b>	Evropské společenství uhlí a oceli
<b>JEA</b>	Jednotný evropský akt
<b>LS</b>	Lisabonská smlouva
<b>SEHS</b>	Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství
<b>SES</b>	Smlouva o založení Evropského společenství
<b>SFEU</b>	Smlouva o fungování Evropské unie
<b>WTO</b>	Světová obchodní organizace

## ÚVOD

Vztah mezi členskými státy a Evropskou unií je nesmírně komplexní a je na něj možné nahlížet z mnoha úhlů pohledu. Pro svou rigorózní práci jsem si vybral pohled pravděpodobně ze všech nejvíce sledovaný, týkající se rozdělení pravomocí. Je zřejmé, proč tato otázka vyvolává tolik kontroverzí, dotýká se totiž samé podstaty existence nezávislých států – jejich suverenity. Počátek evropské integrace v padesátých letech minulého století byl zároveň koncem chápání státní suverenity, jako absolutní moci státu určovat pravidla na svém výsostném území. Do tohoto systému vstoupil další prvek – Evropská společnost.

Problematicke dělby pravomocí je, jak bylo v předešlém odstavci nastíněno, příkládána velká důležitost. Jasně a precizní vymezení oblastí a konkrétních činností, které může EU vyvíjet, je tedy něčím, co bychom mohli považovat za samozřejmé. Leč, není tomu tak. Vztah Unie a členských států v oblasti dělby pravomocí je opředen mnoha nejasnostmi, které ani judikatura Evropského soudního dvora, ani právní teorie nedokážou zcela objasnit.

Ambicí mé práce je pak právě snaha o popsání a analýzu principů a ustanovení v zakládacích smlouvách, na jejichž podkladě dochází k dělbě pravomocí, stejně tak jako postihnutí a vyhodnocení nových aspektů, které do této problematiky přinesla Lisabonská smlouva. Konkrétně se pokusím odpovědět především na to, jaký je původ, povaha a limity výkonu pravomocí EU, jak je problematika pravomocí řešena v rámci zakládacích smluv, jakou roli sehrál ESD a konečně na to, zda Lisabonská smlouva přináší řešení existujících problémů.

Ve své práci budu vycházet z právního stavu, který nastoluje Lisabonská smlouva. Jelikož se na rozdíl od Evropské ústavní smlouvy nejedná o nový dokument, ale pouze o novelizaci předchozích zakládacích smluv, zůstává struktura Smluv ve velké míře zachována, stejně tak, jako naprostá většina principů, jimiž se dělba pravomocí mezi EU a členskými státy řídí. Pokud tedy odkazují například na určitý

článek obsažený v SEU – mám tím na mysli článek v podobě po přijetí LS. Samozřejmě nelze opomenout fakt, že LS dosud nevstoupila v platnost, a tak na všech místech, kde to považuji za nutné, odkazuji na současný právní stav a především upozorňuji na změny, které právě LS do této problematiky přináší. Zároveň ještě upřesňuji, že tam, kde cituji rozhodnutí Evropského soudního dvora, nezasahuji do textu a nepozměňuji užívanou terminologii. Na místech, kde ESD odkazuje na konkrétní ustanovení Smluv, doplňuji tyto rovněž o odkazy na současná ustanovení v LS.

V této rigorózní práci jsem využíval především metodu deskriptivně-analytickou a komparativní. Jako prameny mi posloužily zejména česky a anglicky psané monografie, odborné články především v anglickém jazyce, rozhodnutí ESD a dále všechny zakládací smlouvy, Evropská ústavní smlouva a Lisabonská smlouva, jejichž text jsem analyzoval nejen v češtině, ale rovněž v angličtině a francouzštině.

Svou práci jsem rozčlenil do čtyř kapitol. V té první se zaměřuji obecně na problematiku pravomocí EU, jejich původ a povahu. Zaměřuji se na princip svěřených pravomocí a teorii implicitních pravomocí. Ve druhé pak provádím analýzu nové právní úpravy obsažené v Lisabonské smlouvě a kladu důraz na popsání nejviditelnější novinky – kategorizace pravomocí podle jejich povahy. Třetí kapitola je věnována principům subsidiarity a proporcionality představující obecná omezení výkonu pravomocí EU, zabývám se v ní nejen analýzou těchto principů, ale rovněž vyhodnocením jejich vlivu na zákonodárskou činnost EU a judikaturu ESD. Závěrečná kapitola pak pojednává o otázkách kontroverzní povahy souvisejících s možnostmi potenciálního svévolného rozšiřování pravomocí EU. Jedná se o problematiku harmonizace právních předpisů členských států, doložku flexibility umožňující EU přesáhnout hranici výslovného zmocnění a obecné přechodové klauzule – tzv. passerelle, které umožňují přechod od jednomyslného hlasování v Radě k systému většinovému.

Na začátku práce a před započítáním analýzy pravomocí EU, je třeba se zabývat definiční problematikou ve vztahu k pojmům Evropská

společenství a Evropská unie. Evropská společenství je souhrnný pojem pro tři, respektive dvě mezinárodní organizace nadnárodního charakteru založené v padesátých letech dvacátého století. Jedná se o Evropské společenství uhlí a oceli<sup>1</sup>, Evropské společenství<sup>2</sup> a Evropské společenství pro atomovou energii. Evropská společenství jednají v rámci svých vymezených působností prostřednictvím orgánů, jež jsou spojeny v jedinou soustavu.

Evropskou unii naproti tomu nelze považovat za mezinárodní organizaci, jelikož nedisponuje právní subjektivitou<sup>3</sup>. Jedná se o zastřešující pojem, který zahrnuje tři pilíře. Prvním pilířem<sup>4</sup> jsou výše zmíněná Evropská společenství, druhým Společná zahraniční a bezpečnostní politika a třetím Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech.

Především v úvodní kapitole, ve které hovořím o obecných principech souvisejících s dělbou pravomocí a dále všude tam, kde pojednávám o právním stavu před přijetím LS, budu hovořit pouze o pravomocích Společenství – tedy pouze o pravomocích v 1. pilíři EU, a to proto, že pravomoci v dalších pilířích mají v mnoha ohledech odlišný právní režim. Naopak ve většině práce zaměřené na úpravu obsaženou v Lisabonské smlouvě budu hovořit o Evropské unii. LS totiž zakotvuje právní subjektivitu EU, slučuje pilíře a vytváří jednotný rámec pro všechny oblasti působení EU, čímž rovněž nahrazuje Evropská společenství. K okamžiku vstupu LS v platnost tak tento terminologický i faktický problém přestane definitivně existovat. Vzhledem k současnému právnímu stavu však zdůrazňuji, že si uvědomuji nemožnost přenosu principů vytvořených judikaturou ESD na oblasti

---

<sup>1</sup> Platnost ESUO skončila dne 23. června 2002 a oblast její působnosti byla přesunuta na ES.

<sup>2</sup> Původně nazýváno Evropské hospodářské společenství.

<sup>3</sup> Někteří autoři však spekulují o tom, že by mohla EU disponovat právní subjektivitou i přesto, že jí tato není výslovně ve smlouvě SEU udělena. Viz. Craig, P. – de Búrca, G. EU Law. Texts, Cases and Materials. 4. vydání. Oxford : Oxford University Press, 2007, s. 171.

<sup>4</sup> Rovněž nazýván komunitárním pilířem.

spadající do druhého, či třetího pilíře, a tak hovořím-li o pravomocích EU či ES před přijetím LS, pak myslím pouze pravomoci v prvním pilíři.



# 1. OBECNĚ K POVAZE PRAVOMOCÍ EU

## 1.1 Pojem pravomoc

Dříve než přistoupíme k bližšímu rozboru pravomocí, jimiž EU disponuje, je naprosto nezbytné definovat pojem pravomoci tak, jak jej budu v této práci chápat. Základní definici nám poskytuje Právníkový slovník, který pravomoc charakterizuje jako „oprávnění příslušného orgánu vykonávat veřejnou moc v oblasti své působnosti zákonem stanovenými právními prostředky“.<sup>5</sup> I z této definice je patrné, že je nutné pojem pravomoc chápat v souvislosti s dalším pojmem – působnost. Působnost můžeme definovat jako okruh otázek, či problémů, o kterých je určitý subjekt oprávněn rozhodovat.

Způsob používání výrazu pravomoc je v české verzi zakládacích smluv, stejně tak jako v LS zcela jasný. Jinak je tomu ovšem ve verzi anglické, kde jsou pro tentýž český výraz *pravomoc* používána dvě slova: *power* a *competence*. Pojem *competence* je v LS v ustanoveních týkajících se dělby pravomocí mezi členské státy a EU používán téměř samostatně, zatímco pojem *power* se objevuje pouze v souvislosti s termínem *conferral of powers* – týkajícím se definování pravomocí EU jako svěřených. Verze LS ve francouzštině pak opět používá podobně jako česká verze termín jediný – *la compétence* a jiný výraz pro pravomoc nezná. Český překlad se tedy vydal cestou jednoznačnosti, kdy nedošlo k současnému použití pojmů *kompetence* a *pravomoc*, ačkoli se tato možnost jistě nabízela. Vzhledem k tomu, že právní texty mají usilovat o co největší jednoznačnost a přesnost, lze skutečnost, že v textu nejsou používány současně dva ne zcela synonymní výrazy, považovat za příznivou.

---

<sup>5</sup> Hendrych, D. a kol. Právníkový slovník. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 726.

## 1.2 Dělbba pravomocí

Pravomoc a její dělbu je možné chápat v mnoha různých souvislostech. Můžeme hovořit o pravomoci zákonodárné, výkonné a soudní – tento koncept vychází z klasického principu dělby moci ve státě. Ve své práci se budu zaměřovat výhradně na pravomoc zákonodárnou. Vede mě k tomu především skutečnost, že ačkoli v určitých oblastech může legislativně působit pouze EU<sup>6</sup> – výkonná moc je ve stejné záležitosti „vložená do rukou“ orgánů členských států. I přes tuto zdánlivou dělbu pravomocí, je to však EU, která stanovuje pravidla a rovněž kontroluje jejich výkon a dodržování. V tomto smyslu považuji moc zákonodárnou za klíčovou a toho, jež jí v určité oblasti disponuje, za suveréna určujícího „pravidla hry“. Snaha postihnout komplexnost vztahu mezi EU a členskými státy rovněž v souvislosti s dělbou moci výkonné a soudní by tuto práci učinila zbytečně nepřehlednou a příliš rozsáhlou.

Pravomoc lze rovněž dělit vertikálně nebo horizontálně. Při vertikálním dělení se zajímáme o to, na jaké úrovni rozhodování se určitá pravomoc vyskytuje. Zda může o určité otázce rozhodnout obec, region, stát, či nadstátní útvar. Hovoříme-li o horizontálním členění, pak víme na jaké úrovni se určitá záležitost má řešit a zabýváme se tím, který konkrétní orgán je k jejímu řešení pověřen. Ve své práci se budu věnovat výhradně dělení vertikálnímu a to pouze na hranici EU – stát, od vnitrostátního dělení na nižší samosprávné celky pak budu abstrahovat. K otázce horizontálního a vertikálního dělení se rovněž vyjadřuje Von Bogdandy: „Obecně řečeno, problematika vertikální dělby pravomocí se týká ochrany zájmů členských států, zatímco problematika horizontální dělby pravomocí se týká efektivity procesu rozhodování v EU a její další demokratizace.“<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Viz. subkapitola Výlučné pravomoci.

<sup>7</sup> Bogdandy, A. von, Bast, J. The European Union's vertical order of competences: the current law and proposals for its reform. *Common Market Law Review*, sv. 39, 2002, č. 2, s. 234.

Jak vyplývá z výše uvedeného, středobodem mé práce bude definování oblastí, ve kterých EU rozhoduje a popsání principů, jimiž se dělba pravomocí mezi EU a členskými státy řídí.

### 1.3 Princip svěřených pravomocí

Pravomoci EU mají povahu svěřených pravomocí<sup>8</sup>. Tento princip vycházející z teorie mezinárodního práva veřejného odráží skutečnost, že pouze státy jsou subjekty mezinárodního práva s mezinárodně právní subjektivitou originální, zatímco mezinárodní organizace disponují pouze právní subjektivitou odvozenou. Mezinárodní organizace tedy nemůže vzniknout, aniž by se jiné entity mající právní subjektivitu nerozhodly takovou organizaci založit, určit její pravomoci a působnost. Stejně jako je samotná existence mezinárodní organizace vázána na existenci jiného subjektu, jsou i pravomoci, kterými tato mezinárodní organizace disponuje, odvozeny od pravomocí zakládajících států. Suverénní státy se svým dobrovolným rozhodnutím mohou vzdát práva rozhodovat v určitých oblastech a přenést tyto pravomoci na mezinárodní organizaci, jíž jsou členy.

Právní subjektivita EU je v LS zakotvena v čl. 47 SEU a dále specifikována v čl. 335 SFEU, kde je mimo jiné uvedeno, že: „*Unie má v každém z členských států nejširší způsobilost k právům a právním úkonům, jakou jejich vnitrostátní právo přiznává právníkům osobám.*“<sup>9</sup> Velice zajímavě se k této záležitosti vyjadřují Craig a de Búrca, když upozorňují na skutečnost, že ve výše zmíněných ustanoveních není žádná zmínka o mezinárodně právní subjektivitě, na rozdíl například od Smlouvy o ESUO, kde je tak výslovně učiněno.<sup>10</sup> Ačkoli tedy není v LS

---

<sup>8</sup> Tyto pravomoci se rovněž označují jako „delegované“ či „přenesené“. V angličtině se používají termíny „conferred powers“, „delegated competence“ nebo „attributed powers“.

<sup>9</sup> V podobě před LS je subjektivita ES stanovena v čl. 281 SES a blíže specifikována v čl. 282 SES, znění obou ustanovení je totožná se zněním v LS, samozřejmě je zde však na místo Unii, dána subjektivita Společenství.

<sup>10</sup> Craig, P. – de Búrca, G. EU Law. Texts, Cases and Materials. 4. vydání. Oxford : Oxford University Press, 2007, s. 170.

nikde výslovně dána EU mezinárodně právní subjektivita, nalezneme již v textu zakládací smlouvy v původním znění ustanovení, která tehdy Evropskému hospodářskému společenství ukládala úkoly, jež by nebylo možné bez existence mezinárodně právní subjektivity realizovat.<sup>11</sup> Není tedy divu, že ESD judikoval v rozsudku „ERTA“<sup>12</sup> o existenci mezinárodně právní subjektivity.

Z toho, co bylo výše napsáno, jednoznačně vyplývá, že pravomoci svěřené EU jsou již z podstaty svého vzniku limitovány na konkrétní oblasti, které se členské státy rozhodly řešit spíše než vnitrostátně v rámci většího celku. Toto omezení se projevuje v legislativním procesu tak, že každý návrh právního předpisu musí obsahovat zmocnění obsažené v primárním právu. Takové zmocnění určuje oblasti, ve kterých může EU vydávat právní předpisy, stanovuje, které orgány jsou k tomu oprávněny, jaké řízení má být pro vydání legislativního aktu použito a konečně v jaké formě má být akt vydán.<sup>13</sup>

Je tedy zřejmé, že samotný výčet oblastí, ve kterých EU působí, tak, jak je uveden v čl. 3-6 SFEU, není v žádném případě dostatečným zmocněním pro vydání právního předpisu. Zmocnění je třeba hledat v konkrétních ustanoveních smlouvy zabývajících se jednotlivými oblastmi působení EU. Tato zmocnění nemají jednotnou podobu a mohou se významně lišit. Zatímco například v čl. 53 odst. 1 SFEU je vymezena pravomoc EU zcela specificky<sup>14</sup>, pak v čl. 91 odst. 1, písm. d)

---

<sup>11</sup> V čl. 238 SEHS byl stanoven postup jakým má Společenství postupovat v případě uzavírání dohod s mezinárodními organizacemi.

<sup>12</sup> Rozsudek ESD 22/70, Komise v. Rada (ERTA/AETR), podrobnější rozbor tohoto rozsudku v subkapitole Implicitní pravomoci.

<sup>13</sup> Právní forma aktu nebývá vždy určena jednoznačně jako je tomu například v čl. 50 SFEU: „*Evropský parlament a Rada přijmou na návrh Komise řádným legislativním postupem (...) směrnice k zavedení svobody usazování.*“ a je tedy v rámci jednoho zmocnění možné vydat jak nařízení, tak směrnici – viz. čl. 48 SFEU: „*Evropský parlament a Rada přijmou řádným legislativním postupem v oblasti sociálního zabezpečení taková opatření, která jsou nezbytná k zajištění volného pohybu pracovníků.*“

<sup>14</sup> čl. 53 SFEU – „*1. Za účelem usnadnění přístupu osob k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkonu přijmou Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem směrnice upravující vzájemné uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o kvalifikaci.*“

SFEU zmocňuje Smlouva EU k vydání veškerých potřebných pravidel k uskutečňování cílů Smlouvy v rámci společné dopravní politiky.<sup>15</sup>

Von Bogdandy rovněž zdůrazňuje nezbytnost rozlišování mezi tzv. „enabling norms“, které lze charakterizovat jako ustanovení propůjčující EU určitou pravomoc a „standard establishing norms“, které určují, jakým konkrétním způsobem má být pravomoc vykonána. Toto rozlišení nelze učinit jednoduše především proto, že v rámci Smlouvy jsou tyto dva elementy velice často obsaženy v jediném ustanovení a vytyčit mezi nimi dělicí čáru lze jen s velkými obtížemi. Přesto je nutné si uvědomovat odlišnost a samostatnost těchto dvou institutů už proto, že se takové rozlišení předpokládá v samotném textu Smlouvy v článku 263, odst. 2 SFEU<sup>16</sup>. Toto je tedy jeden z hlavních praktických důvodů, proč se nemá princip udělení pravomoci slučovat se všemi okolnostmi jejího možného výkonu.<sup>17</sup>

Tichý rovněž upozorňuje na jeden zajímavý aspekt, když odkazuje na čl. 95 odst. 1 SES<sup>18</sup>, který umožňuje přijetí „opatření ke sblížení ustanovení zákonů a jiných předpisů členských států, které mají přímý vliv na vytváření a fungování vnitřního trhu“<sup>19</sup>. Ustanovení má mimo jiné za následek nemožnost přesného výčtu oblastí, ve kterých EU působí, právě bez použití onoho termínu vnitřní trh – pod nějž se dá samozřejmě zařadit nepřeberné množství problémů.

Nutnost přesného vymezení právního základu legislativního aktu se rovněž odráží v čl. 296 SFEU, který mimo jiné stanoví, že: „Právní

---

<sup>15</sup> čl. 90 SFEU - „V oblastech upravovaných v této hlavě jsou cíle Smluv sledovány v rámci společné dopravní politiky.“

čl. 91 SFEU - „1. K provedení článku 90 a s přihlédnutím ke zvláštnostem dopravy stanoví Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem.“

(...)

d) veškeré jiné potřebné předpisy.

<sup>16</sup> V tomto článku, který se týká přezkoumávání legality aktů přijímaných orgány EU, se výslovně odlišují žalobní důvod „nedostatek příslušnosti“ a „porušení podstatných formálních náležitostí“.

<sup>17</sup> Bogdandy, A. von, Bast, J. The European Union's vertical order of competences: the current law and proposals for its reform. *Common Market Law Review*, sv. 39, 2002, č. 2, s. 232.

<sup>18</sup> V SFEU v mírně změněné podobě čl. 114, odst.1.

<sup>19</sup> Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 87.

*akty musí obsahovat odůvodnění a odkazovat na návrhy, podněty, doporučení, žádosti nebo stanoviska požadovaná Smlouvami*“. V této souvislosti je pro nás relevantní především konstatování o nutnosti odůvodnění každého legislativního aktu, které v sobě musí zahrnovat rovněž určení právního základu předpisu. Způsob, jakým je třeba stanovit právní základ legislativního aktu, definoval ESD následovně: „V zájmu zachování požadavku nutnosti odůvodnění legislativních aktů, který je stanoven v článku 190 Smlouvy (čl. 296 podle SFEU – pozn. aut.), musí předpis Společenství obsahovat konstatování skutkových a právních skutečností, které vedly předmětnou instituci k přijetí tohoto předpisu tak, aby bylo možné jej následně soudně přezkoumat (...) Nesplnění požadavku výslovného konstatování konkrétního ustanovení nemusí ve všech případech automaticky znamenat nesplnění jednoho ze základních procesních požadavků a to tehdy, pokud je možné právní základ předpisu určit z jiných částí tohoto předpisu. Toto ovšem neplatí a výslovné určení právního základu je nutné v situacích, kdy bez tohoto výslovného určení, nemohou strany sporu ani soud jednoznačně určit právní základ. (...) Právní základ předpisu pak nemůže spočívat pouze na přesvědčení instituce o oprávněnosti sledovaného cíle, ale musí rovněž vycházet z objektivních faktorů, které je možno podrobit soudnímu přezkumu.“<sup>20</sup>

Následkem porušení povinnosti „opřít“ svůj legislativní akt o skutečný právní základ může být žaloba na neplatnost tohoto aktu podle čl. 263 SFEU. Ostatně právě tento typ žaloby vyústil ve shora uvedené rozhodnutí ESD z něhož jsem citoval. Samotná problematika žalob na neplatnost legislativních aktů EU však již překračuje rozsah mé práce a nebudu se jí tedy dále zabývat.

Na závěr této části věnované problematice svěřených pravomocí, je nutné se ještě zmínit o pojmu tzv. pravomocí o pravomocích. Ten, kdo disponuje touto pravomocí má právo rozšiřovat či zužovat okruh pravomocí určité entity. V našem případě je entitou EU a nositelem pravomoci o pravomocích EU, členské státy. Tento princip plně

---

<sup>20</sup> Rozsudek ESD 45/86, Komise v. Rada.

koresponduje se zásadou svěřených pravomocí. Je však nutné poznamenat, že v LS, stejně tak jako tomu bylo ve Smlouvách předešlých, lze nalézt určitá ustanovení, která mohou naznačovat existenci určitých pravomocí o pravomocích, kterými disponuje samotná EU.<sup>21</sup>

#### **1.4 Teorie implicitních pravomocí**

Definici výslovných pravomocí není třeba věnovat větší prostor, jedná se o institut, jež nezpůsobuje výkladové potíže. Za výslovné pravomoci EU považujeme ty, jež jsou explicitně uvedeny v textu Smluv. V případě SFEU se tak jedná především o pravomoci v oblastech vyjmenovaných v článcích 2 až 6, jejichž výkon je samozřejmě konkretizován v jednotlivých ustanoveních tohoto právního dokumentu. V tomto smyslu není odlišováno, zda tyto pravomoci míří dovnitř EU nebo se jedná o pravomoci vnější, které EU umožňují například uzavírání mezinárodních smluv s třetími státy. Tento přístup k otázce pravomocí EU ostatně koresponduje s principem svěřených pravomocí, který vkládá do dispozice mezinárodní organizace pouze ty pravomoci, které na ni byly přeneseny.

Teorie implicitních pravomocí<sup>22</sup> reaguje na povahu lidského jednání, které se vyznačuje svou nedokonalostí. Sebelepší autor smlouvy ať už veřejnoprávní či soukromoprávní nemůže pomyslet na všechny možné eventuality, které mohou nastat jednoduše proto, že jejich výčet je nemožné provést. V důsledku této nedokonalosti by mezinárodní organizace nemohla v případě rigidního uplatňování principu výslovných pravomocí v některých případech účinně

---

<sup>21</sup> Dále se této problematice budu věnovat v poslední kapitole. Na tomto místě jen zmíním, že se jedná především o tzv. klauzuli flexibility uvedenou v čl. 352 SFEU, obecné přechodové klauzule ( tzv. passerelle ) nacházející se v čl. 48 SEU a čl. 114 a 115 SFEU týkající se harmonizace právních předpisů členských států.

<sup>22</sup> Používá se rovněž termín „implikovaná“ pravomoc. Tento pojem má původ v anglickém slovu „implied“, který svým významem dobře popisuje povahu této pravomoci, neboť jej můžeme rovněž překládat jako „odvozený“ nebo „mlčky předpokládaný“.

vystupovat a nedokázala by tedy ani naplnit některé z cílů, kvůli nimž byla vůbec založena.

Tato teorie, která je považována za princip mezinárodního práva veřejného, má svůj původ v právu USA a Velké Británie a vyvinula se v rámci boje mezi federací a jejími členy. Existuje více náhledů na tuto problematiku a nedá se říci, že by její definice byla jednotná, přesto se však různí autoři shodují na tom, že můžeme hovořit o teorii implicitních pravomocí v užším a širším pojetí.

Užší pojetí podle Hartleyho znamená, že: „existence určité svěřené pravomoci sama o sobě rovněž předpokládá existenci jakékoliv jiné pravomoci, která je rozumně nezbytná k výkonu svěřené pravomoci.“<sup>23</sup> Klabbers pak definuje implicitní pravomoci podobně: „implicitní pravomoci vyplývají z interpretačního pravidla, které nám říká, že pravidla stanovená v mezinárodní smlouvě musí být vykládána takovým způsobem, aby byl zaručen ‘effet utile’, tedy tak aby bylo zabezpečeno, že mezinárodní smlouva bude plně účinná.“<sup>24</sup>

Tato doktrína užšího pojetí byla poprvé<sup>25</sup> použita před soudem Evropských společenství, a to konkrétně u Soudního dvora ESUO v roce 1956. Spor se vedl o to, zda může Vysoký úřad<sup>26</sup> v rámci svého oprávnění k regulaci trhu s uhlím a ocelí rovněž určovat ceny, ačkoli mu tato pravomoc nebyla Smlouvou výslovně dána. Soudní dvůr ve svém rozsudku podrobně popsal, proč je pro výkon regulace trhu nezbytné, aby Vysoký úřad disponoval rovněž pravomocí k určování cen uhlí a oceli a mimo jiné konstatoval, že: „normy stanovené mezinárodní smlouvou (...) předpokládají existenci norem, bez nichž by dotčená

---

<sup>23</sup> Hartley, T. C. *The Foundations of European Community Law*. 6. vydání. Oxford : Oxford University Press, 2007, s. 105.

<sup>24</sup> Klabbers, J. *An Introduction to International Institutional Law*. Cambridge University Press, 2005, s. 67.

<sup>25</sup> Prvním mezinárodním soudem, který uznal existenci užšího pojetí implicitních pravomocí byl Stálý mezinárodní soud ( orgán Spojených národů ), který tak učinil ve svém posudku z roku 1928 týkajícího se výkladu Řecko – Turecké dohody z prosince 1926.

<sup>26</sup> Výkonný orgán ESUO, předchůdce Komise.



mezinárodní smlouva (...) postrádala význam nebo bez nichž by nemohla být účinně aplikována.“<sup>27</sup>

Užší pojetí teorie implicitních pravomocí je v evropském právu obecně přijímáno, širší pojetí však rovněž našlo svou odezvu v judikatuře ESD. Definice širšího pojetí je následující: „existence daného úkolu, nebo funkce předpokládá existenci jakékoli pravomoci rozumně nezbytné k dosažení stanoveného úkolu, či funkce.“<sup>28</sup> Pokud bychom tuto definici aplikovali v čisté podobě, pak by se klíčovými normami z hlediska vymezení pravomocí EU staly ty, v nichž jsou vymezeny cíle a úkoly EU<sup>29</sup>. Ostatní zmocňující normy obsažené v jednotlivých kapitolách Smluv by byly jen doporučenými postupy, jak dosahovat stanovených cílů. Nespornou výhodou těchto postupů by samozřejmě byla skutečnost, že v případě jejich řádného naplňování by nemohlo dojít k překročení pravomocí EU. Na druhou stranu cokoli by se zdálo být „rozumně nezbytným“ k dosažení cílů, by mohlo být učiněno a muselo by být následně jednotlivě posuzováno z hlediska možného překročení pravomocí.

I přes teoretické nebezpečí těžko kontrolovatelného nárůstu pravomocí EU vyplývajícího ze širšího pojetí teorie implicitních pravomocí, nalézáme v judikatuře ESD několik rozhodnutí, které se touto cestou vydávají. Jedním z nejdůležitějších bylo rozhodnutí ve věci Německo v. Komise z roku 1987. Spor se týkal dnešního čl. 153 SFEU, který v tehdejší podobě stanovil Komisi úkol „*podporovat blízkou spolupráci mezi členskými státy v oblasti sociální politiky (...)*“<sup>30</sup> Přestože tento úkol nebyl doplněn žádnou legislativní pravomocí k jeho plnění, přijala Komise na základě předmětného článku rozhodnutí, které mimo jiné ukládalo členským státům povinnost informovat Komisi o všech vnitrostátních legislativních návrzích v oblasti sociální politiky. V žalobě na neplatnost, jež zahájily některé

---

<sup>27</sup> Rozsudek Soudního dvora ESUO 8/55, *Fédération Charbonnière de Belgique v. Vysoký úřad*.

<sup>28</sup> Hartley, T. C. *The Foundations of European Community Law*. 6. vydání. Oxford : Oxford University Press, 2007, s. 105.

<sup>29</sup> Především čl. 3 SEU podle LS.

<sup>30</sup> Rozsudek ESD 281, 283-5, 287/85, *Německo v. Komise*.

z členských států, ESD nejprve objasnil, proč považuje jednání Komise v tomto konkrétním případě za nutné pro dosažení stanoveného cíle a poté vyslovil následující právní větu: „V situacích, kdy určitý článek SEHS, v tomto případě čl. 118 (dnes 153 SFEU – pozn. aut.), svěřuje Komisi určitý úkol, musíme předpokládat v zájmu toho, aby se toto ustanovení nestalo zcela neúčinným, že tím zároveň nutně a sám o sobě Komisi svěřuje pravomoci, které jsou zcela nezbytné (v originále *indispensable* – pozn. aut.) pro vykonání úkolu. Stejně tak i článek 118 (153) musí být vykládán tak, že svěřuje Komisi všechny pravomoci, které jsou nutné (v originále *necessary* – pozn. aut.) k zavedení konzultací.“<sup>31</sup> Tento rozsudek uplatňuje širší přístup k teorii implicitních pravomocí velice jasně, leč jak poznamenává Hartley, nebyl v dalších podobných případech uplatněn.<sup>32</sup>

Celá řada dalších významných rozhodnutí ESD zabývajících se určením rozsahu implicitních pravomocí Společenství, se týkala vnějších pravomocí, zpravidla toho, zda má Společenství pravomoc uzavřít určitou mezinárodní smlouvu v případech, kdy jí tato pravomoc není žádným ustanovením smlouvy výslovně svěřena.

Prvním a zásadním rozhodnutím ESD ve věci implicitních vnějších pravomocí byl rozsudek „ERTA“<sup>33</sup> z roku 1971. Jádrem sporu byl postup Rady týkající se vyjednávání a uzavření Evropské dohody o pracovních podmínkách posádek motorových vozidel v mezinárodní silniční dopravě. Komise napadla tento postup, který vedl k uzavření dohody prostřednictvím jednotlivých členských států, protože se

---

<sup>31</sup> Rozsudek ESD 281, 283-5, 287/85, Německo v. Komise; V anglické verzi, která je jednou z pěti autentických verzí rozsudku, nalézáme rozpor v argumentaci ESD. Hovoří-li soud v právní větě obecně o vztahu úkolu a implicitní pravomoci, pak používá termín „*indispensable*“, které lze přeložit jako naprosto nezbytný, vztahuje-li však svou úvahu analogicky na konkrétní článek, používá slovo „*necessary*“ (nutný). Je zřejmé, že tato dvě slova nelze považovat za synonyma, čtenář je tak ponechán v nejistotě zda musí být implicitní pravomoci „naprosto nezbytné“ k dosažení cílu, nebo stačí, pokud jsou „nutné“. Rovněž francouzská verze používá pro obě situace dva rozdílné termíny – jedná se o „*indispensable*“ a „*nécessaire*“.

<sup>32</sup> Hartley, T. C. *The Foundations of European Community Law*. 6. vydání. Oxford : Oxford University Press, 2007, s. 105.

<sup>33</sup> Rozsudek ESD 22/70 Komise v. Rada (ERTA/AETR).

domnívala, že tato záležitost spadá do pravomoci EHS. Podle tehdejšího znění Smluv mělo EHS právo legislativně upravovat otázky intrakomunitární dopravy, leč nedisponovalo žádnou výslovnou pravomocí k uzavírání mezinárodních smluv v této oblasti. ESD se nejprve vyjádřil k problematice svěření pravomocí k vnějšímu jednání Společenství, když konstatoval, že pravomoc k uzavírání mezinárodních dohod „nevyplyvá pouze z výslovného svěření Smlouvou (...), nýbrž může rovněž vyplývat z jiných ustanovení Smlouvy a předpisů přijatých institucemi Společenství.“<sup>34</sup> ESD dále pokračoval ve své úvaze a uvedl, že jakmile přijme Společenství v rámci společné politiky opatření stanovující společná pravidla, nemohou již členské státy vstupovat do právních vztahů se třetími zeměmi, jimiž by tato stanovená pravidla porušovala.<sup>35</sup> Podle Soudu může do právních vztahů v takových oblastech vstupovat pouze Společenství. Vzhledem k této skutečnosti tak není podle ESD možné oddělovat systém přijímání vnitřních opatření EHS od systému přijímání opatření vnějších. Ve chvíli, kdy EHS přijalo předpis týkající se sociálních aspektů mezinárodní silniční dopravy<sup>36</sup>, zamezilo tím členským státům v rozsahu tohoto nařízení jakkoli jednat<sup>37</sup>, tedy i sjednávat mezinárodní smlouvy. Jelikož předmět dohody ERTA spadá do rozsahu předmětného nařízení, získalo EHS implicitní pravomoc k sjednání této dohody, z čehož vyplývá, že členské státy pravomoc k uzavření této dohody vlastním jménem neměly. Jak poznamenává Klabbers, v tomto rozhodnutí se ESD přiklání k širšímu výkladu teorie implicitních pravomocí, když Soud ospravedlnění k přiznání implicitních pravomoci nehledal toliko

---

<sup>34</sup> Rozsudek ESD 22/70 Komise v. Rada (ERTA/AETR).

<sup>35</sup> Tato povinnost plyne pro členské státy z tzv. klauzule loajality, která se nachází nově po přijetí LS v čl. 4 SEU a dříve byla uvedena v čl. 10 SES.

<sup>36</sup> Jednalo se o nařízení Rady č. 543/69, o harmonizaci některých zákonů týkajících se sociálních aspektů silniční dopravy.

<sup>37</sup> Blíže se této problematice budu věnovat v kapitole týkající se nevýlučných pravomocí EU.

v nutnosti dosáhnout 'effet utile' vnitřního předpisu, ale spíše ve snaze umožnit naplnění jednoho z cílů stanoveného ve Smlouvě.<sup>38</sup>

V dalších rozhodnutích ESD potvrdil tento svůj přístup a do jisté míry jej rovněž rozšířil a zpřesnil. V rozhodnutí „Kramer“<sup>39</sup>, které se týkalo ochrany mořských přírodních zdrojů, Soud zopakoval argumentaci týkající se zdroje implicitních pravomocí obsaženou v rozsudku „ERTA“. ESD se však od svého předchozího rozhodnutí odchýlil v tom smyslu, že na rozdíl od rozhodnutí „ERTA“, kdy implicitní pravomoc vyplynula z přijetí předpisu, kterým došlo k vykonání výslovně svěřené pravomoci, v rozsudku „Kramer“ Soud konstatoval, že samotné výslovné svěření vnitřní pravomoci v určité oblasti v sobě implicitně zahrnuje oprávnění ke sjednávání mezinárodních smluv nutných k výkonu vnitřních pravomocí.

Tento pozměněný přístup pak ESD definitivně potvrdil v posudku 1/76<sup>40</sup>, když konstatoval, že EHS má pravomoc k uzavírání mezinárodních smluv v dané oblasti za předpokladu, že mu Smlouva svěřuje v této oblasti vnitřní pravomoc směřující ke splnění určitého cíle, a že je zároveň účast Společenství na této mezinárodní smlouvě ke splnění daného cíle nutná. Jak uvádějí Craig a de Búrca, tento přístup bývá označován jako „princip paralelismu“ a vyznačuje se tím, že vnější pravomoci Společenství odrážejí pravomoci vnitřní.<sup>41</sup>

V devadesátých letech, konkrétně v roce 1994, se ESD opět zabýval problematikou implicitních vnějších pravomocí a s odstupem téměř dvaceti let od svých posledních významných judikátů v této oblasti, svůj pohled na dovozování implicitních vnějších pravomocí ještě více specifikoval.

V posudku 1/94<sup>42</sup> Soud zkoumal, zda má ES pravomoc uzavřít namísto členských států dohody GATS<sup>43</sup> a TRIPS<sup>44</sup> spadající do

---

<sup>38</sup> Klabbers, J. An Introduction to International Institutional Law. Cambridge University Press, 2005, s. 71.

<sup>39</sup> Rozsudek ESD 3,4, a 6/76, „Kramer“.

<sup>40</sup> Posudek ESD 1/76.

<sup>41</sup> Craig, P. – de Búrca, G. EU Law. Texts, Cases and Materials. 4. vydání. Oxford : Oxford University Press, 2007, s. 175.

<sup>42</sup> Posudek ESD 1/94, „WTO“.

smluvního rámce Světové obchodní organizace. V této věci Soud rozlišil předmětnou záležitost od případů, které vedly ve výše zmíněných judikátech k přiznání implicitní pravomoci Společenství. ESD především v případě přistoupení ke smlouvě GATS upozornil na skutečnost, že cílem dotčené politiky Společenství je dosažení svobody usazování a poskytování služeb občany členských států v rámci Společenství, a že k naplnění tohoto cíle není nezbytně nutné liberalizovat poskytování služeb i pro občany třetích zemí. Soud v odst. 85 tohoto posudku jasně poukazuje na skutečnost, že v případě ochrany mořských přírodních zdrojů, jichž se týkal posudek 1/76, by cílu stanoveného ve Smlouvě nemohlo být dosaženo pouze tím, že by se omezení lovu ryb na otevřených mořích vztahovalo jen na lodi nesoucí vlajku některé z členských zemí. Z tohoto příkladu je evidentní, že dosažení tohoto cíle Společenství je možné pouze s pomocí mezinárodní smlouvy, která by stejnou povinnost stanovila i lodím z třetích zemí.<sup>45</sup>

Komise rovněž srovnávala předmětnou situaci s výše zmíněným případem „ERTA“, leč i tato argumentace byla ESD odmítnuta. Soud upozornil na to, že v kauze „ERTA“ nevyplývá vnější pravomoc v oblasti mezinárodní dopravy toliko ze skutečnosti, že má Společenství vnitřní pravomoc k regulaci této oblasti, nýbrž z faktu, že byla Společenstvím prostřednictvím nařízení přijata společná pravidla, která by mohla být porušena, pokud by členským státům i nadále v této oblasti náležela pravomoc k uzavírání mezinárodních dohod. ESD v souvislosti s tímto aspektem upozornil na skutečnost, že Společenství

---

<sup>43</sup> General Agreement on Trade in Services neboli Všeobecná dohoda o obchodu a službách stanovuje právní rámec pro liberalizaci mezinárodního obchodu se službami.

<sup>44</sup> Agreement on Trade – Related Aspects of Intellectual Property Rights – v českém překladu Dohoda o právech duševního vlastnictví souvisejících s obchodem má za cíl jak podporovat mezinárodní obchod, tak zlepšit ochranu práv duševního vlastnictví.

<sup>45</sup> Soud v odst. 85 tohoto posudku jasně poukazuje na skutečnost, že v případě ochrany mořských přírodních zdrojů, jichž se týkal posudek 1/76, by cílu stanoveného ve Smlouvě nemohlo být dosaženo pouze tím, že by se omezení lovu ryb na otevřených mořích vztahovalo jen na lodi nesoucí vlajku některé z členských zemí. Z tohoto příkladu je evidentní, že dosažení tohoto cíle Společenství je možné pouze s pomocí mezinárodní smlouvy, která by stejnou povinnost stanovila i lodím z třetích zemí.

nepřijalo společná pravidla týkající se svobody poskytování služeb a usazování ve vztahu k občanům třetích zemí, jež by mohla být porušena, pokud by členské státy samy o sobě uzavíraly mezinárodní dohody.

V případě dohody TRIPS pak ESD v podstatě zopakoval svou argumentaci týkající se dohody GATS.

Nyní je na místě shrnout principy, které byly v otázce implicitních pravomocí ESD v jeho judikatuře odvozeny. V oblasti vnitřních implicitních pravomocí, se Soud přiklonil k širšímu pojetí teorie implicitních pravomocí, když dovedl, že v případech kdy je Společenství svěřen nějaký úkol, automaticky mu jsou rovněž svěřeny vnitřní implicitní pravomocí, které jsou nutné<sup>46</sup> k jeho naplnění.

Bohatší je judikatura Soudu ve vztahu k pravomocím vnějším. Principy nastolené ESD by se daly shrnout následovně: Je-li Společenství svěřen Smlouvou určitý úkol, jehož splnění není možné dosáhnout, aniž by Společenství disponovalo pravomocí k uzavření mezinárodní smlouvy, pak lze tuto pravomoc Společenství v nezbytném rozsahu dovést. Stanoví-li Společenství v rámci mu svěřené vnitřní pravomoci určitá společná pravidla, pak jsou členské státy zbaveny pravomocí k uzavírání mezinárodních dohod v tom rozsahu, v jakém by takové dohody mohly tato společná pravidla porušovat. Společenství naopak ve stejném rozsahu nabývá oprávnění k uzavírání takových mezinárodních smluv.

Lisabonská smlouva přináší v otázce vnějších implicitních pravomocí jednu velice zajímavou novinku. Jedná se o čl. 3 odst. 2 SFEU<sup>47</sup>, kterému se blíže budu věnovat v následující kapitole věnované právě nové úpravě obsažené v LS. Na tomto místě jen stručně poznamenám, že se dá do jisté míry hovořit o kodifikaci judikatury ESD

---

<sup>46</sup> Jak uvádím na str. 17 není jasné, zda má být použito slovo naprosto nezbytný, nebo nutný.

<sup>47</sup> čl. 3 odst. 2 SFEU: „*Ve výlučné pravomoci Unie je rovněž uzavření mezinárodní smlouvy, pokud je její uzavření stanoveno legislativním aktem Unie nebo je nezbytné k tomu, aby Unie mohla vykonávat svou vnitřní pravomoc, nebo pokud její uzavření může ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost.*“

v oblasti vnějších implicitních pravomocí. Tato generální klauzule se dá použít jako právní základ pro uzavírání vymezených mezinárodních smluv a pravomoc k jejich uzavírání tak již nadále nebude třeba dovozovat z teorie implicitních pravomocí. Právě naopak budou nyní tyto smlouvy uzavírány na základě výslovně svěřené vnější pravomoci.

## 2. PRAVOMOCI PODLE LS

Hned na úvod je třeba říci, že právní úprava týkající se vymezení pravomocí EU v LS je až na drobné výjimky, na které v této kapitole upozorním, totožná s úpravou obsaženou v neratifikované Smlouvě o ústavě pro Evropu<sup>48</sup>. Důvod, proč nalezneme pouze minimum rozdílů mezi oběma smlouvami, je třeba hledat především ve způsobu, jakým text Evropská ústavy vznikal. Skutečnost, že o podobě textu rozhodovala mezinárodní konference složená ze zástupců institucí EU, členských a kandidátských států a rovněž fakt, že do diskuse mohli vstoupit odborníci na problematiku Evropské integrace stejně tak jako veřejnost, propůjčila tomuto dokumentu poměrně velkou legitimitu, kterou by jen stěží disponovala smlouva vyhotovená v rámci tradičního politického vyjednávání. Neúspěšná referenda však samozřejmě z legitimacy textu vyhotoveného Evropským konventem mnoho ubraly.<sup>49</sup>

Formálních rozdílů mezi oběma dokumenty nalezneme více a to především proto, že zatímco Evropská ústava je zcela nově strukturovaný dokument, LS je po formální stránce pouhou novelizací předchozích zakládacích smluv.

---

<sup>48</sup> Tento dokument zjednodušeně nazýván Evropská ústava byl výsledkem více než roční práce Evropského konventu složeného především z představitelů institucí EU a exekutivních a legislativních orgánů členských a kandidátských států. Tato mezinárodní smlouva měla za cíl nahradit současnou soustavu smluv jediným uceleným dokumentem. Kromě faktických změn týkajících se jednotlivých ustanovení vedoucích k těsnější integraci, přinesla Ústava rovněž změnu názvosloví, která znamenala přejmenování celé řady institutů po vzoru federativních států. Smlouva byla podepsána představiteli všech členských států, leč nebyla v důsledku zamítavých výsledků referend ve Francii a Nizozemsku ratifikována.

<sup>49</sup> Na zajímavý paradox upozorňuje Craig. Přijetí LS nepředcházela žádná delší odborná diskuse. Vzhledem k tomu, že jsou novelizace zakládacích smluv obsažené v LS velice podobné těm z Evropské ústavy, nebyla taková diskuse ani potřebná, jelikož bylo vše potřebné již jednou detailně rozebráno v rámci Evropského konventu. Otevřeně argumentovat tímto způsobem však evropští politici nemohli, neboť by se tím zcela jistě vystavili velmi tvrdé kritice kvůli tomu, že „recyklují“ ustanovení obsažená v Evropské ústavě, která byla v referendech odmítnuta občany dvou členských států. Craig, P. *The Treaty of Lisbon: Process, architecture and substance*. *European Law Review*, 2008, č. 2, s. 137.



Před novelizací provedenou LS bylo v zakládacích smlouvách k nalezení jen málo ustanovení obecně zakotvujících pravomoci EU. V SES se jedná o čl. 2-5<sup>50</sup> a notoricky známou doložku flexibility obsaženou v čl. 308, v SEU pak jde o čl. 2<sup>51</sup>. Rovněž je třeba se v této souvislosti zmínit o protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality připojenému k SES.

Vymezení pravomocí EU je v LS věnováno mnohem více prostoru. Ve své analýze se nejprve zaměřím na SEU. Prvním ustanovením, které se týká pravomocí EU, je čl. 3 SEU, který obsahuje demonstrativní výčet cílů a úkolů, které si EU vytyčila. Některé ze stanovených cílů jsou vymezeny velmi obecně<sup>52</sup>, jiné dávají EU jasný úkol<sup>53</sup>. Tento článek v sobě shrnuje cíle a úkoly, které jsou vymezeny v čl. 2 SEU a čl. 2 SES ve znění před novelizací provedenou LS.

Čl. 4 SEU v sobě zahrnuje dva aspekty. První dva odstavce odkazují na princip svěřených pravomocí. V prvním odstavci je uvedeno, že pravomoci, které nejsou EU svěřeny Smlouvami, náležejí členským státům. V odstavci druhém je pak zdůrazněno, že členské státy si jsou v rámci EU rovny, a že základní funkce státu jsou EU respektovány. Výslovně jsou zde zmíněny tyto funkce: zajištění územní celistvosti, udržení veřejného pořádku a ochrana národní bezpečnosti. Ve třetím odstavci je pak v novelizované podobě zakotvena tzv. zásada loajality, na jejímž základě musí členské státy plnit povinnosti vyplývající ze Smluv a právních aktů EU.<sup>54</sup>

V čl. 5 SEU je opět zopakováno, že se v otázce vymezení pravomocí řídí EU zásadou svěřených pravomocí. Další odstavce tohoto

---

<sup>50</sup> V čl. 2 jsou stanoveny cíle Společenství, kterými je především vytvoření společného trhu a provádění společných politik vymezených v čl. 3. Čl. 4 se zabývá koordinací hospodářských politik členských států, zatímco čl. 5 definuje pravomoci Společenství jako svěřené a zakotvuje principy subsidiarity a proporcionality.

<sup>51</sup> Jsou zde především obecně vymezeny úkoly EU ve druhém a třetím pilíři.

<sup>52</sup> Např. odst. 1: „Cílem Unie je podporovat mír, své hodnoty a blahobyt svých obyvatel.“

<sup>53</sup> Např. v odst. 4 zakotvený cíl v podobě vytvoření měnové unie, který v sobě, vzhledem k tomu, že je měnová unie již vytvořena, zahrnuje rovněž pravomoc tuto měnovou unii spravovat.

<sup>54</sup> Před přijetím LS byla tato zásada uvedena v čl. 10 SES.

článku jsou věnovány definici a způsobu použití zásad subsidiarity a proporcionality.<sup>55</sup>

Ve SFEU je problematice vymezení pravomocí EU věnována především Hlava I. nazvaná „Druhy a oblasti pravomocí Unie“. Ve čtyřech článcích této části jsou pravomoci EU rozčleněny do celkem pěti kategorií, kterým se budu jednotlivě věnovat v následujících subkapitolách. Jedná se o tyto typy pravomocí: výlučné; sdílené<sup>56</sup>; podpůrné, koordinační a doplňkové; a dvě specifické kategorie, první z nich se týká koordinace politik členských států v oblasti hospodářství, zaměstnanosti a sociálních věcí, druhá se zabývá společnou zahraniční a bezpečnostní politikou.

Rozdělení pravomocí do jednotlivých kategorií podle jejich povahy doprovázené jejich taxativním výčtem<sup>57</sup> je novinkou, kterou zakládací smlouvy obsahují zcela poprvé. Neznamená to však, že by se již daleko dříve v teorii a judikatuře ESD neobjevovala snaha pravomoci určitým způsobem uspořádat. Jelikož si uvědomuji důležitost role právní teorie a ESD v otázce vymezení a dělby pravomocí EU, uvedu každou subkapitolu týkající se jednotlivých typů pravomocí stručným pojednáním o právním stavu před přijetím LS a zmínkou o nejdůležitějších rozhodnutích ESD, ve kterých došlo k vymezení a definici jednotlivých typů pravomocí. Tato reminiscence významných rozhodnutí je nezbytná i proto, že se nová úprava pravomocí EU obsažená v LS dá považovat ve velké míře za kodifikaci judikatury ESD.

## 2.1 Výlučné pravomoci

Právní teorie definuje výlučnou pravomoc Společenství před přijetím LS následovně. V oblastech, ve kterých Společenství disponuje

---

<sup>55</sup> Toto téma rozebírám v samostatné kapitole.

<sup>56</sup> V rámci této kategorizace chápu tento pojem v užším slova smyslu, neboť podle čl. 4, odst. 1 se do kategorie sdílených zařazují všechny pravomoci EU, které nespádají do kategorie pravomocí výlučných, nebo podpůrných.

<sup>57</sup> V oblasti pravomocí sdílených je výčet pouze demonstrativní.

výlučnou pravomocí, je Společenství tím jediným subjektem, který může stanovovat pravidla – tedy především vydávat právní akty. Žádný jiný subjekt, tedy samozřejmě ani členský stát, nemůže tuto zásadu svým vměšováním porušovat. V oblasti výlučných pravomocí se rovněž orgány Společenství nemusí řídit zásadou subsidiarity, stále však podléhají principu proporcionality.<sup>58</sup> Von Bogdandy upozorňuje na nezbytnost omezení rozsahu výlučné pravomoci Společenství a stanovuje dvě podmínky, které musí být splněny, aby bylo možné považovat pravomoc v určité oblasti za výlučnou. Za prvé: „Jednání členských států by vážně poškodilo pozdější jednání Společenství.“ Za druhé: „Společný právní rámec je zcela nezbytný.“<sup>59</sup>

Judikatura ESD týkající se problematiky výlučných pravomocí je nepřehledná v tom smyslu, že se v jediném rozsudku často kromě otázky výlučnosti pravomoci řeší rovněž problematika pravomocí implicitních, či vnějších.<sup>60</sup> Neexistuje žádný rozsudek, ve kterém by byla provedena jednoznačná kategorizace pravomocí. K tomu, abychom vymezili rozsah výlučné pravomoci Společenství před přijetím LS, si tak musíme vzít na pomoc rovněž právně nezávazné sdělení Komise Evropské radě o principu subsidiarity z roku 1992, podle nějž Společenství disponuje výlučnou pravomocí v oblastech, ve kterých je Společenství skutečně povinno jednat. Komise ve svém sdělení pak provedla výčet těchto oblastí: vnitřní trh zahrnující především uskutečňování čtyř svobod<sup>61</sup>, společná obchodní politika a politika ochrany hospodářské soutěže – obě ve vazbě na fungování vnitřního

---

<sup>58</sup> Viz. kapitola „Princip subsidiarity a proporcionality“.

<sup>59</sup> Bogdandy, A. von, Bast, J. The European Union's vertical order of competences: the current law and proposals for its reform. *Common Market Law Review*, sv. 39, 2002, č. 2, s. 235.

<sup>60</sup> Ucelené shrnutí judikatury týkající se výlučných vnějších pravomocí viz. Craig, P. – de Búrca, G. *EU Law. Texts, Cases and Materials*. 4. vydání. Oxford : Oxford University Press, 2007, s. 176-181.

<sup>61</sup> Jedná se o svobodu pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu – jde o základní cíl EU, který byl obsažen již v původní SES z roku 1957.

trhu, společná organizace zemědělských trhů, ochrana rybolovných zdrojů a základní aspekty dopravní politiky.<sup>62</sup>

Komise samozřejmě není nadána pravomocí k vydávání právně závazných posudků v „ústavních“ záležitostech EU, navíc výše uvedené vymezení není jediným, které bylo učiněno. Zpráva předsednictví Evropského konventu CONV 47/02 určená jeho plénu provádí výčet oblastí s výlučnou pravomocí následovně: společná obchodní politika (v rozsahu před Smlouvou z Nice); ochrana biologických mořských zdrojů; měnová politika pro země eurozóny; oblasti se sdílenou pravomocí, ve kterých Společenství vydávalo právní akty ve velké míře – jako příklad je uváděna oblast přístupu k samostatně výdělečné činnosti, kde došlo k úplné harmonizaci; za zvláštní případ je považována funkční výlučná pravomoc ve vztahu k vnitřnímu trhu, v rámci níž si členské státy zachovávají určité pravomoci.<sup>63</sup>

I vzhledem k tomuto rozporu je třeba přivítat skutečnost, že byla v SFEU provedena kategorizace pravomocí.

V čl. 2, odst. 1 SFEU nalézáme definici výlučných pravomocí:

*Svěřují-li v určité oblasti Smlouvy Unii výlučnou pravomoc, může pouze Unie vytvářet a přijímat právně závazné akty a členské státy tak mohou činit pouze tehdy, jsou-li k tomu Uní zmocněny nebo provádějí-li akty Unie.*

Tento odstavec zachovává beze změny princip výlučných pravomocí tak, jak byl již dříve teorií definován. Jak jsem uvedl výše, pravé novum LS se nachází v článku 3 SFEU, kde nalézáme taxativní výčet oblastí, ve kterých EU výlučnou pravomocí disponuje:

*1. Unie má výlučnou pravomoc v těchto oblastech:*

*a) celní unie;*

---

<sup>62</sup> Princip subsidiarity. Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu, SEC(92) 1990.

<sup>63</sup> Zpráva předsednictví Evropského konventu určená jeho plénu ze dne 15.5.2002, CONV 47/02.

- b) stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu;*
- c) měnová politika pro členské státy, jejichž měnou je euro;*
- d) zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky;*
- e) společná obchodní politika.*

*2. Ve výlučné pravomoci Unie je rovněž uzavření mezinárodní smlouvy, pokud je její uzavření stanoveno legislativním aktem Unie nebo je nezbytné k tomu, aby Unie mohla vykonávat svou vnitřní pravomoc, nebo pokud její uzavření může ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost.*

Porovnáváme-li vymezení provedené v SFEU s tím, jak byla tato kategorizace provedena dříve, všimneme si, že ve výčtu oblastí s výlučnou pravomocí EU chybí zmínka o čtyřech svobodách, ačkoli se zcela jednoznačně jedná o oblast, která je v centru zájmu unijních institucí. Zcela logický argument pro tuto změnu nalézá Craig, když upozorňuje na důsledek, který by zařazení čtyř svobod do okruhu výlučných pravomocí mělo: „Členské státy by v těchto oblastech neměly žádnou legislativní moc, což by znamenalo, že by jim bylo znemožněno vydávat i zákony, které by například liberalizovaly poskytování poštovních služeb, pokud by si předtím neopatřily souhlas EU.“<sup>64</sup> S ohledem na tento argument se zdá být zařazení problematiky čtyř svobod do kategorie sdílených pravomocí za krok správným směrem. Uskutečňování čtyř svobod by nemělo být ohroženo, bude-li EU disponovat v této oblasti dostatečnými pravomocemi a budou-li se státy v rámci výkonu vlastní činnosti řídit zásadou loajality vymezenou v čl. 5 SEU.

Výčet oblastí, ve kterých EU disponuje výlučnými pravomocemi, přináší problém spočívající v nutnosti nalézt hranici právě mezi

---

<sup>64</sup> Craig, P. Competence: clarity, conferral, containment and consideration. *European Law Review*, sv. 29, 2004, č. 3, s. 330.

oblastmi s výlučnou pravomocí EU a dalšími příbuznými oblastmi, kde se již jedná o pravomoc sdílenou.

Začněme s celní unií, jejíž fungování je vymezeno v čl. 28 až 37 SFEU. Jak vyplývá z dotčených ustanovení, EU má především výlučnou pravomoc v otázkách týkajících se stanovení společného celního sazebníku ve vztahu k třetím zemím, zákazu dovozních a vývozních cel a poplatků s rovnocenným účinkem a zákazu množstevních omezení dovozu a vývozu a opatření s rovnocenným účinkem v rámci vnitřního trhu. Opatření přijímaná v této oblasti týkající se například zamezení dovozních a vývozních cel se mohou v některých aspektech podobat opatřením souvisejícím se zákazem daňové diskriminace, tak jak je vymezena v čl. 110 SFEU a násl. Oblast daní však patří do pravomoci sdílené, a tak i režim jakým může EU tuto oblast regulovat je odlišný a možná záměna právních základů pro přijetí předpisů velmi nežádoucí.<sup>65</sup>

Další oblastí, u které vzniká problém při definování rozsahu otázek do ní spadajících, je stanovení pravidel hospodářské soutěže. V odst. 1, písm. b) je tato problematika přímo vázána na vnitřní trh, aby tak bylo zdůrazněno, že ochrana hospodářské soutěže v rámci jednotlivých členských států do výlučné pravomoci EU nespadá. Společná pravidla hospodářské soutěže jsou upravena v čl. 101 až 106 SFEU a s nimi související problematika státních podpor pak v člancích následujících: 107 až 109. Craig argumentuje ve prospěch domněnky, že se v obou těchto částech uplatní výlučná pravomoc EU, když konstatuje, že i oblast související se státními podporami má velmi úzkou vazbu na fungování vnitřního trhu. Tato úvaha je potvrzena, zkoumáme-li systematiku Smlouvy ve vztahu k dotčeným ustanovením, neboť tato se nacházejí v kapitole nazvané: „Pravidla hospodářské soutěže“.<sup>66</sup>

Dalšími oblastmi vyjmenovanými v čl. 3 SFEU, v rámci nichž by však již nemělo docházet k hraničním problémům, jsou: měnová

---

<sup>65</sup> Craig, P. Competence: clarity, conferral, containment and consideration. *European Law Review*, sv. 29, 2004, č. 3, s. 328.

<sup>66</sup> Tamtéž, s. 328.

politika pro země eurozóny, zachování biologických mořských zdrojů a společná obchodní politika. Pravomoci v oblasti měnové politiky vymezené v čl. 127 až 133 SFEU jsou svěřeny především Evropskému systému centrálních bank<sup>67</sup>, který je pověřený k provádění politiky v této oblasti. Společná obchodní politika je vymezena v čl. 206 až 207 – tato ustanovení se týkají výhradně vnějších obchodních vztahů EU, úzce souvisejících s celní unií. A konečně výlučná pravomoc EU v oblasti zachování biologických mořských zdrojů vyčleňuje tuto problematiku ze společné zemědělské politiky, která jinak patří mezi oblasti s pravomocí sdílenou.

Již v předcházející kapitole jsem se zmínil o ustanovení nacházejícím se v čl. 3, odst. 2 SFEU<sup>68</sup>, ve kterém jsou obecnou formou stanoveny podmínky, za kterých náleží EU výlučná pravomoc k uzavření mezinárodní smlouvy.

První předpoklad, na jehož naplnění je existence výlučné vnější pravomoci vázána, zní: „*Ve výlučné pravomoci Unie je rovněž uzavření mezinárodní smlouvy, pokud je její uzavření stanoveno legislativním aktem Unie (...)*“<sup>69</sup> V okamžiku, kdy je Unií přijat právní předpis, ve kterém je stanoveno, že má EU pravomoc k uzavření určité mezinárodní smlouvy, automaticky tím členské státy přicházejí o pravomoc k samostatnému uzavření takovéto smlouvy. Craig upozorňuje, že se v tomto ustanovení nikde nehovoří o tom, zda EU rovněž disponuje výlučnou vnější pravomocí i v případech, kdy je jí pravomoc k uzavření mezinárodní smlouvy výslovně dána některým z ustanovení Smluv. Podle logického výkladu by i takto výlučná pravomoc měla být dána.<sup>70</sup>

---

<sup>67</sup> ESCB je složen z Evropské centrální banky a centrálních bank členských států. Centrální banky těch členských států, které se měnové unie neúčastní, mají v rámci Evropského systému centrálních bank zvláštní status, pokračují v uskutečňování vlastní měnové politiky a z toho důvodu se také neúčastní rozhodovacího procesu týkajícího se jednotné měnové politiky.

<sup>68</sup> Toto ustanovení cituji na str. 22.

<sup>69</sup> Čl. 3, odst. 2 SFEU.

<sup>70</sup> Craig, P. Competence: clarity, conferral, containment and consideration. *European Law Review*, sv. 29, 2004, č. 3, s. 330.

Odpověď na otázku je snad možné najít v čl. 216 SFEU<sup>71</sup>, který se sice nezmiňuje o výlučnosti pravomocí, leč stanovuje pravidla pro uzavírání mezinárodních smluv. Podle tohoto ustanovení je EU oprávněna k uzavření mezinárodní smlouvy, pokud je k tomuto zmocněna Smlouvou.

Při bližším zkoumání čl. 216 SFEU však narážíme na nekonzistentnost tohoto ustanovení s čl. 3, odst. 2 SFEU. Vzhledem k systematice SFEU je rozumné očekávat, že v čl. 216, který se nachází v Hlavě V. nazvané Mezinárodní smlouvy, budou obecně vymezeny právní důvody, na základě nichž může EU vlastním jménem uzavírat mezinárodní smlouvy. Čl. 3, odst. 2 má naproti tomu z hlediska systematiky sloužit k tomu, aby určil, které pravomoci EU jsou výlučné. Z výše napsaného tedy vyplývá, že v čl. 216 by měla být stanovena množina všech možných právních důvodů, na základě nichž je EU oprávněna uzavřít mezinárodní smlouvu, zatímco v čl. 3 by měly být vyjmenovány ty právní důvody uvedené v čl. 216, které, když budou splněny, povedou k nabytí výlučné pravomoci k uzavření mezinárodní smlouvy. Prostým srovnáním čl. 3, odst. 2 a čl. 216, odst. 1 však docházíme k závěru, že v prvním z nich se nachází právní důvod neobsažený v článku druhém<sup>72</sup>, zatímco v čl. 216 nalézáme dva právní důvody v čl. 3 neuvedené<sup>73</sup>. Víme tak, že zmocnění výslovně uvedené ve Smlouvě stejně tak, jako zmocnění vyplývající z nutnosti dosažení cílů stanovených Smlouvou, dávají EU pravomoc k uzavření mezinárodní

---

<sup>71</sup> Čl. 216, odst.1 SFEU: „**Unie může uzavřít dohodu s jednou nebo více třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi, stanoví-li tak Smlouvy nebo je-li uzavření dohody buď nezbytné k dosažení cílů stanovených Smlouvami v rámci politik Unie, nebo je stanoveno právně závazným aktem Unie, nebo se může dotknout společných pravidel či změnit jejich oblast působnosti.**“ (vyznačeno O.K.)

<sup>72</sup> Čl.3 odst. 2 SFEU: „**Ve výlučné pravomoci Unie je rovněž uzavření mezinárodní smlouvy, pokud je (...) nezbytné k tomu, aby Unie mohla vykonávat svou vnitřní pravomoc (...)**“

<sup>73</sup> Čl. 216, odst. 1 SFEU: „**Unie může uzavřít dohodu (...) stanoví-li tak Smlouvy nebo je-li uzavření dohody (...) nezbytné k dosažení cílů stanovených Smlouvami v rámci politik Unie (...)**“



smlouvy. LS však nikde neříká, zda je taková pravomoc výlučná, či nikoli<sup>74</sup>.

Vraťme se nyní zpět k analýze čl. 3, odst. 2, konkrétně pak k dalšímu právnímu důvodu pro uzavření mezinárodní smlouvy – „*Ve výlučné pravomoci Unie je rovněž uzavření mezinárodní smlouvy, pokud (...) je to nezbytné k tomu, aby Unie mohla vykonávat svou vnitřní pravomoc (...)*“<sup>75</sup> Jak poznamenává Craig, v tomto ustanovení se nikde nehovoří o typu vnitřní pravomoci, od níž se tato výlučná vnější pravomoc odvozuje. Teoreticky by tak EU disponovala výlučnou vnější pravomocí k uzavření mezinárodní smlouvy i v situacích, kdy by to bylo nezbytné pro výkon pravomoci podpůrné. Craig nachází možné omezení tohoto úsudku v nutnosti naplnění požadavku nezbytnosti uzavření mezinárodní smlouvy pro výkon vnitřních pravomocí. Rozsah tohoto ustanovení lze rovněž vykládat tak, že vnější pravomoc musí být vázána na vnitřní pravomoc, z níž je odvozena. Má-li tedy EU v určité oblasti pouze podpůrnou pravomoc, pak lze pravomoc k uzavření mezinárodní smlouvy odvodit jen v takové míře, ve které nepřekročí rozsah podpůrné činnosti.<sup>76</sup>

Poslední situace uvedená v čl. 3, odst. 2 je pak s to vyvolat snad nejvíce kontroverzí. „*Ve výlučné pravomoci Unie je rovněž uzavření mezinárodní smlouvy, pokud (...) její uzavření může ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost.*“ Craig se pozastavuje nad vágností této formulace, která EU propůjčuje výlučnou pravomoc k uzavření mezinárodní smlouvy i v situacích, kdy by došlo k ovlivnění společných pravidel stanovených pouze v rámci podpůrné činnosti EU. Nikde se nehovoří o tom, zda takové ovlivnění musí být přímé, či nepřímé, skutečné, či jen potenciální. Craig uzavírá s konstatováním, že

---

<sup>74</sup> Budeme-li pátrat v judikatuře ESD, pak nalezneme oporu pro tvrzení, že i tyto pravomoci jsou výlučné, viz. Craig, P. – de Búrca, G. *EU Law. Texts, Cases and Materials*. 4. vydání. Oxford : Oxford University Press, 2007, s. 176-181.

<sup>75</sup> Čl. 3, odst. 2 SFEU.

<sup>76</sup> Craig, P. *Competence: clarity, conferral, containment and consideration*. *European Law Review*, sv. 29, 2004, č. 3, s. 331.

podrobnosti bude muset stanovit ESD v rámci své rozhodovací činnosti.<sup>77</sup>

Nesporným kladem úpravy výlučných pravomocí EU je jejich definitivní vymezení, které vede jednoznačně k větší právní jistotě. Se samotným rozsahem těchto pravomocí lze souhlasit a v žádném případě nemůžeme hovořit o tom, že by si EU „uzurpovala“ více výlučných pravomocí, než kolik jí bylo již dříve dáno právní teorií a rozsudky ESD. Co ovšem nelze hodnotit kladně, je vymezení vnějších výlučných pravomocí, v rámci něhož se autoři pravděpodobně pokusili o kodifikaci principů obsažených v dřívějších rozhodnutích ESD. Porovnáme-li texty rozhodnutí s ustanovením obsaženým v SFEU, dojdeme k závěru, že se nejedná o prosté kodifikování těchto principů, ale že dochází k jistému posunu významu těchto principů směrem k posílení exkluzivních externích pravomocí EU.

## **2.2 Sdílené pravomoci**

V úvodu svého pojednání o sdílených pravomocích opět stručně shrnu, jaký je právní stav v této oblasti před přijetím LS. Kategorie sdílených pravomocí byla teorii samozřejmě známa již před kodifikací tohoto principu v rámci LS, leč rozsah oblastí které do této kategorie spadaly, byl jiný. Sdílené pravomoci jsou rozdělovány do dvou podskupin, na pravomoci konkurující a paralelní.

Oblasti, ve kterých je uplatňován princip konkurujících pravomocí se vyznačují tím, že členským státům náleží v dotčené oblasti autonomní pravomoc v tom rozsahu, v jakém svou pravomoc Společenství nevykonalo. Hlavní rozdíl mezi pravomocemi výlučnými a konkurujícími tak lze spatřovat především v tom, že zatímco v oblastech s výlučnou pravomocí Společenství, nemohly členské státy vykonávat svou pravomoc v žádném případě, tak v oblastech s konkurující pravomocí za určitých podmínek mohou. Von Bogdandy

---

<sup>77</sup> Craig, P. Competence: clarity, conferral, containment and consideration. *European Law Review*, sv. 29, 2004, č. 3, s. 331.

do této kategorie zařazuje oblasti úzce spojené se společným trhem, jako je celní unie<sup>78</sup>, zemědělství nebo doprava.<sup>79</sup>

V oblastech s paralelní pravomocí může Společenství i členské státy vydávat předpisy současně, aniž by výkon pravomoci Společenství vedl ke znemožnění výkonu pravomoci členského státu. Tento princip se uplatňuje ve vztahu k oblastem, kde se činnost Společenství a členských států vzájemně nevylučuje, ale spíše přispívá k dosažení stanovených cílů. Dojde-li však přeci jen ke konfliktu, pak samozřejmě v souladu se zásadou přednosti práva Společenství platí úprava obsažená v aktu Společenství. Von Bogdandy sem zařazuje tyto oblasti: průmysl<sup>80</sup>, hospodářskou a sociální soudržnost či výzkum a technologický rozvoj.<sup>81</sup>

Co se týče sdílených vnějších pravomocí, můžeme se opřít o analýzu MacLeoda, Henryho a Hyetta. Autoři nalézají pět případů, kdy se vnější pravomoc Společenství projevuje jako sdílená:

- 1) Když je samotnou Smlouvou tato sdílená vnější pravomoc dána, jako příklad je uveden čl. 111, odst. 5 SES.
- 2) Když má Společenství pravomoc ke stanovení společných pravidel, kterou zatím nevykonalo.
- 3) Když se mezinárodní smlouva týká záležitostí spadajících do pravomocí Společenství a zároveň pravomocí spadajících do výlučné pravomoci členských států.
- 4) Když pravomoci Společenství vyplývají z existence minimálních vnitřních společných pravidel a když jsou členské státy oprávněny zavést vyšší standard, který neovlivní působnost dotčených společných pravidel.

---

<sup>78</sup> Tato oblast bývá zpravidla zařazována mezi pravomoci výlučné.

<sup>79</sup> Bogdandy, A. von, Bast, J. The European Union's vertical order of competences: the current law and proposals for its reform. *Common Market Law Review*, sv. 39, 2002, č. 2, s. 241.

<sup>80</sup> Podle LS se v této oblasti uplatňuje pravomoc podpůrná.

<sup>81</sup> Bogdandy, A. von, Bast, J. The European Union's vertical order of competences: the current law and proposals for its reform. *Common Market Law Review*, sv. 39, 2002, č. 2, s. 245.

- 5) V oblastech, kde mohou pravomoci Společenství a členských států bez problémů koexistovat.<sup>82</sup>

Společným rysem všech sdílených pravomocí je to, že Společenství při jejich výkonu musí respektovat princip subsidiarity a proporcionality.

Čl. 2, odst. 2 SFEU vymezuje způsob fungování principu sdílených pravomocí po novelizaci provedenou LS:

*Svěřují-li v určité oblasti Smlouvy Unii pravomoc sdílenou s členskými státy, mohou v této oblasti vytvářet a přijímat právně závazné akty Unie i členské státy. Členské státy vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala. Členské státy opět vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém se Unie rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat.*

První dvě věty výše uvedeného ustanovení jsou v souladu s principy existujícími již před přijetím LS. Členským státům je znemožněno jednat v oblastech se sdílenou pravomocí v tom rozsahu, v jakém se EU rozhodla jednat.<sup>83</sup> Pokud však chceme přesně definovat, jaké pravomoci členským státům zbývají poté, co EU vykonala v určité oblasti svou pravomoc, musíme pečlivě zkoumat jak povahu dané oblasti, tak i povahu toho, jak EU svou pravomoc vykonala. Pokud Smlouvy umožňují EU v dané oblasti rozsáhle harmonizovat národní předpisy a EU se rozhodne této pravomoci využít, nezbývá členskému státu takřka žádná pravomoc. Pokud však EU bude považovat v určitých záležitostech za dostatečné provedení minimální harmonizace, nebo se unijní úpravě určitých otázek vyhne úplně, má členský stát poměrně

---

<sup>82</sup> Macleod, I., Hendry, I. D., Hyett, S. The External Relations of the European Communities.

Oxford : Clarendon Press, 1996, s. 63, 64.

<sup>83</sup> EU samozřejmě nemůže v oblasti, kde disponuje sdílenou pravomocí jednat bez jakýchkoli omezení. Právní předpisy EU musí být vydávány na základě zmocnění, která se nacházejí v ustanoveních SFEU věnovaných jednotlivým politikám EU. V těchto ustanoveních je pak zpravidla konkrétně vymezeno, co EU v dané oblasti může učinit.

rozsáhlý prostor pro vlastní legislativní činnost<sup>84</sup>. Tento restriktivní výklad principu sdílených pravomocí je podpořen i Protokolem (č. 25) o výkonu sdílených pravomocí připojeným k LS<sup>85</sup>. Jak poznamenává Craig: „Neexistuje žádné jediné kouzelné pravidlo, jež by se vztahovalo na všechny oblasti se sdílenou pravomocí, a které by umožnilo přesně vymezit pravomoci ve všech oblastech.“<sup>86</sup>

Poslední věta čl. 2 odst. 2 SFEU přináší do systému sdílených pravomocí jisté výkladové potíže. Je třeba zodpovědět otázku, jak poznáme, že se EU rozhodla přestat vykonávat určitou pravomoc. Při hledání odpovědi musíme začít od toho, jak vlastně EU svou pravomoc vykonává. Děje se tak především prostřednictvím normativních právních aktů v podobě nařízení a směrnic. Rozhodne-li se EU právně upravit určitou otázku, vydá příslušný právní předpis. Domnívám se, že EU projeví vůli přestat vykonávat svou pravomoc v těch případech, kdy se rozhodne zrušit<sup>87</sup> dříve přijatý právní předpis upravující určitý okruh otázek. Členské státy pak znovu nabývají pravomoc v tom rozsahu, v jakém EU přestala svou pravomoc vykonávat.

Vzhledem k tomu, že se předpisy ruší za použití stejného legislativního postupu, který vedl k jejich přijetí, může být často velmi obtížné při snaze zrušit právní předpis, dostat těmto přísným požadavkům. V praxi se tak stane zřejmě jen tehdy, když bude panovat jednoznačná shoda, že je dotčený akt již dále zcela nepotřebný. Orgány EU by však měly častěji zkoumat dříve vydané předpisy a zjišťovat, zda stále ještě existuje ospravedlnění pro jejich existenci. Tato činnost je nutná nejen k udržení přehlednosti právního řádu, ale rovněž k zabezpečení principu subsidiarity uplatňovaného v oblastech se

---

<sup>84</sup> V rámci této činnosti se však členský stát samozřejmě musí řídit zásadou loajality.

<sup>85</sup> Protokol (č.25) o výkonu sdílených pravomocí připojený k LS: „*Pokud jde o čl. 2, odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie týkající se sdílených pravomocí, přijala-li Unie v některé oblasti opatření, vztahuje se rozsah tohoto výkonu jejích pravomocí pouze na prvky, které jsou upraveny předmětným aktem Unie, a tudíž se nevztahuje na celou oblast.*“

<sup>86</sup> Craig, P. Competence: clarity, conferral, containment and consideration. *European Law Review*, sv. 29, 2004, č. 3, s. 333.

<sup>87</sup> Ke stejnému důsledku by mohla vést rovněž novelizace, která by z dosahu předpisu vydaného EU vyňala dříve tímto předpisem upravenou otázku.

sdílenou pravomocí. Tam, kde EU konala, ale její činnost se v důsledku měnících se podmínek a v souladu s principem subsidiarity stala nežádoucí, by mělo dojít k revokaci této aktivity.

V čl. 4, odst. 1 SFEU nacházíme ustanovení, které ze sdílených pravomocí dělá tzv. „zbytkovou kategorii“, což znamená, že všechny pravomoci svěřené EU, které nespadají do kategorie pravomocí výlučných, nebo podpůrných, jsou pravomocemi sdílenými.

Ve stejném článku, odstavci druhém se pak nalézá obsáhlý, leč pouze demonstrativní výčet oblastí se sdílenou pravomocí:

*vnitřní trh; sociální politika, pokud jde o hlediska vymezená v této Smlouvě; hospodářská, sociální a územní soudržnost; zemědělství a rybolov, vyjma zachování biologických mořských zdrojů; životní prostředí; ochrana spotřebitele; doprava; transevropské sítě; energetika; prostor svobody, bezpečnosti a práva<sup>88</sup>; společné otázky bezpečnosti v oblasti veřejného zdraví, pokud jde o hlediska vymezená v této Smlouvě.*

Specifickým způsobem je definována pravomoc EU ve dvou dalších oblastech se sdílenou pravomocí: výzkum, technologický rozvoj a vesmír, rozvojová spolupráce a humanitární pomoc. Způsob výkonu sdílené pravomoci je zde omezen v tom smyslu, že výkon pravomoci EU nesmí členskými státy bránit ve výkonu jejich pravomocí. V případě výzkumu, technologického rozvoje a vesmíru, pak Smlouva orgánům EU předepisuje doporučené nástroje, které mají být k regulaci dané oblasti použity<sup>89</sup>. Režim aplikovaný v rámci těchto oblastí se dá považovat za

---

<sup>88</sup> Do této oblasti byla v souvislosti se zrušením pilířové struktury přesunuta problematika policejní a soudní spolupráce v trestních věcech, která tím tedy ztratila svou mezivládní povahu. Pravomoci EU v této oblasti jsou však přece jen omezené, když se především omezují na podporu spolupráce mezi členskými státy a stanovení minimálních společných pravidel.

<sup>89</sup> čl. 4, odst. 3 SFEU: „Unie má pravomoc (...) zejména vymezovat a provádět programy(...)“

jistou obdobu paralelních pravomocí, zatímco v ostatních oblastech s pravomocí sdílenou jde o obdobu konkurujících pravomocí.<sup>90</sup>

### **2.3 Koordinace politik členských států v oblasti hospodářství, zaměstnanosti a sociálních věcí**

Tato specifická, těžko stručně pojmenovatelná kategorie je novinkou, kterou přináší LS. Oblasti vnitřní hospodářské politiky a zaměstnanosti byly před přijetím LS zařazovány mezi pravomoci podpůrné, zatímco v oblasti sociálních věcí byly uplatňovány sdílené pravomoci.<sup>91</sup> Obecně je tato kategorie vymezena v čl. 5 SFEU:

*1. Členské státy koordinují své hospodářské politiky v rámci Unie. Za tímto účelem přijme Rada opatření, zejména hlavní směry těchto politik.*

*Zvláštní ustanovení se vztahují na ty členské státy, jejichž měnou je euro.*

*2. Unie přijímá opatření ke koordinaci politik zaměstnanosti členských států, zejména vymezením směrů těchto politik.*

*3. Unie může dávat podněty pro zajištění koordinace sociálních politik členských států.*

Důvody pro vytvoření této speciální kategorie je třeba spatřovat ve vysoké politické citlivosti oblastí, které do ní spadají. Jedná se o kompromis vzniklý ze střetu dvou proudů, z nichž ten pro-integrační by raději viděl tyto oblasti zařazené do kategorie s pravomocí sdílenou, zatímco obránci národních zájmů by v otázce zařazení volili kategorii s pravomocí podpůrnou. Jedná se o výsledek snahy provést jasnou kategorizaci pravomocí. Kategorie tohoto typu jsou určitým způsobem

---

<sup>90</sup> O těchto typech pravomocí hovořím na str. 32.

<sup>91</sup> Tato úvaha nachází své opodstatnění ve vymezení oblastí provedeném v dokumentu: Zpráva předsednictví Evropského konventu určená jeho plénu ze dne 15.5.2002, CONV 47/02.

specifické a svou povahou přesně nezapadají ani mezi kategorie sdílené, ani podpůrné. Samotné obecné zařazení do kategorií se však nesmí ve svém významu přeceňovat. Toto zařazení je jistě důležité, nepochybně důležitější však je, jaké pravomoci dávají EU jednotlivá ustanovení SFEU.

Klíčovou pravomocí EU je v tomto směru oprávnění koordinovat výše uvedené politiky a rovněž právo monitorovat dodržování hlavních směrů hospodářské politiky vydávaných doporučením<sup>92</sup> Radou.<sup>93</sup> V rámci koordinace hospodářských politik pak EU rovněž dohlíží nad rozpočtovou kázní členských států.<sup>94</sup> Co se týče politiky zaměstnanosti, má EU pravomoci obdobného rozsahu. Úkolem EU je především stanovení hlavních zásad politik zaměstnanosti členských států<sup>95</sup> a podpora spolupráce mezi členskými státy.<sup>96</sup> V oblasti sociální politiky narážíme na hraniční problém, když v podstatné části této oblasti, v souladu s výčtem uvedeným v čl. 4, odst. 2 SFEU, disponuje EU pravomocí sdílenou. Například čl. 156 SFEU, jenž EU ukládá za úkol přispívat ke koordinaci všech aspektů sociální politiky, vykazuje znaky pravomoci, o níž pojednávám v této subkapitole. Naproti tomu hned následující článek 157, týkající se nediskriminace žen v souvislosti s odměnou za práci, náleží bezpochyby do oblasti, kde je uplatňována pravomoc sdílená.

## 2.4 Společná zahraniční a bezpečnostní politika

Ačkoli byla LS odstraněna pilířová struktura EU, právě v souvislosti s touto oblastí pravomocí se dá hovořit o tom, že stále zůstává v určitém rozsahu skrytě zachována. V SEU je tato

---

<sup>92</sup> Právně nezávazný nástroj výkonu pravomocí.

<sup>93</sup> čl. 121 SFEU.

<sup>94</sup> čl. 126 SFEU.

<sup>95</sup> čl. 148 SFEU.

<sup>96</sup> čl. 149 SFEU.



problematika upravena v čl. 23 až 46. Pro nás podstatné obecné vymezení povahy pravomocí v této oblasti je provedeno v čl. 24:

*Pravomoc Unie v otázkách společné zahraniční a bezpečnostní politiky se vztahuje na všechny oblasti zahraniční politiky a všechny otázky týkající se bezpečnosti Unie, včetně postupného vymezení společné obranné politiky, která by mohla vést ke společné obraně.*

Toto ustanovení nalzáme v prvním odstavci dotčeného článku. Oblast spolupráce je vymezena velmi široce, což by bez dalších souvislostí mohlo vyvolávat dojem, že EU hraje v otázkách zahraniční a bezpečnostní politiky zásadní roli. Hned další odstavec čl. 24 však zachycuje velmi specifickou povahu pravomoci EU v rámci této problematiky a rovněž významně omezuje vliv orgánů EU:

*Společná zahraniční a bezpečnostní politika podléhá zvláštním pravidlům a postupům. Je vymežována a prováděna Evropskou radou a Radou jednomyslně, nestanoví-li Smlouvy jinak. Přijímání legislativních aktů je vyloučeno. Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku vykonává v souladu se Smlouvami vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, a členské státy. Zvláštní úlohu Evropského parlamentu a Komise v této oblasti vymezují Smlouvy. Soudní dvůr Evropské unie nemá v souvislosti s těmito ustanoveními pravomoc, s výjimkou své pravomoci kontrolovat dodržování článku 40 této smlouvy a přezkoumávat legalitu některých rozhodnutí, jak stanoví čl. 275 druhý pododstavec Smlouvy o fungování Evropské unie.*

EU je tedy při výkonu pravomocí omezena požadavkem jednomyslnosti, který musí být při rozhodování v Radě a Evropské radě dodržován. Přijímání legislativních aktů je vyloučeno a EU musí svou pravomoc vykonávat pouze za použití nástrojů, jež jsou vymezeny v čl.

25 SEU<sup>97</sup>. Rovněž úloha Komise, Parlamentu a ESD je velmi upozaděna, zatímco rozhodovací pravomoci náležejí především Evropské radě, Radě a vysokému představiteli Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku<sup>98</sup>. Skutečnost, že si tato oblast nadále zachovává svůj mezivládní charakter, pak podtrhuje nejen čl. 40 SEU<sup>99</sup>, ale i prohlášení č. 14 připojené k LS, ve kterém se výslovně uvádí, že změny zavedené LS „neovlivní stávající právní základ, odpovědnost ani pravomoci jednotlivých členských států, pokud jde o formulaci a provádění jejich zahraniční politiky.“<sup>100</sup>

## 2.5 Podpůrné, koordinační a doplňkové pravomoci

Tato kategorie pravomocí EU byla rovněž teorií definována předtím, než byla LS kodifikována. Společenství byl svěřen tento typ pravomocí poprvé v souvislosti s reformami, které přinesl Jednotný evropský akt<sup>101</sup>, jenž započal trend rozšiřování okruhu úkolů svěřených Evropským společenstvím. Mezi oblasti řazené do této kategorie patří například vzdělávání, kultura či ochrana lidského zdraví. Činnost

---

<sup>97</sup> čl. 25 SEU:

„Unie vede společnou zahraniční a bezpečnostní politiku:

a) vymezením obecných směrů;

b) přijímáním rozhodnutí vymežujících:

i) akce, které má Unie provést;

ii) postoje, které má Unie zaujmout;

iii) podrobnosti provádění rozhodnutí uvedených v bodech i) a ii);

a

c) posilováním systematické spolupráce mezi členskými státy při provádění jejich politiky.“

<sup>98</sup> Jedná se o nový post zavedený LS, který vzniká sloučením funkcí Vysokého představitele pro zahraniční a bezpečnostní politiku s funkcí „eurokomisaře“ pro vnější vztahy.

<sup>99</sup> čl. 40 SEU: „Provádění společné zahraniční a bezpečnostní politiky se nedotýká uplatňování postupů a rozsahu pravomocí orgánů, které Smlouvy stanoví pro výkon pravomocí Unie uvedených v člancích 3 až 6 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Stejně tak se provádění politik uvedených v daných člancích nedotýká uplatňování postupů a rozsahu pravomocí orgánů, které Smlouvy stanoví pro výkon pravomocí Unie podle této kapitoly.“

<sup>100</sup> Prohlášení o společné zahraniční a bezpečnostní politice připojené k LS.

<sup>101</sup> Platný od 1. 7. 1987.

Společenství v těchto oblastech se musí omezit právě jen na podporu, či koordinaci politik jednotlivých členských států.

V LS, konkrétně čl. 2, odst. 5 SFEU nalézáme ustanovení, které definuje povahu těchto pravomocí:

*V některých oblastech a za podmínek stanovených Smlouvami má Unie pravomoc provádět činnosti, jimiž podporuje, koordinuje nebo doplňuje činnosti členských států, aniž by přitom v těchto oblastech nahrazovala jejich pravomoc.*

*Právně závazné akty Unie přijaté na základě ustanovení Smluv, které se týkají těchto oblastí, nesmějí harmonizovat právní předpisy členských států.*

EU je v rámci této kategorie postavena do pozice, z níž může pouze podporovat, koordinovat či doplňovat činnosti členských států, které si zachovávají rozhodující úlohu. I přesto však Smlouva propůjčuje EU pravomoc k vydávání právních předpisů, na základě konkrétních zmocnění obsažených v ustanoveních regulujících jednotlivé politiky. Tyto právní předpisy však nemohou harmonizovat právní řády členských států, stejně tak, jako nesmějí nabýt tak extenzivní povahy, že by došlo k nahrazení pravomocí členských států v předmětných oblastech.

Pro odpověď na otázku, jak interpretovat pravidlo, podle něž EU nesmí nahrazovat pravomoc členských států, nezbyvá, než se podívat blíže na ustanovení regulující některou z politik EU. Významnou oblastí, v níž bývá uplatňován princip pravomocí podpůrných, je například oblast veřejného zdraví upravená v čl. 168 SFEU. Kromě úvodních ustanovení, jež vytyčují EU úkol být fórem, kde si budou jednotlivé členské státy vyměňovat informace, a které bude přispívat ke vzájemné spolupráci, nalezneme rovněž několik ustanovení zmocňujících EU k vydávání právních předpisů. Na základě odstavce 5, tak EU může mimo jiné vydávat opatření týkající se přeshraničních zdravotních hrozeb. EU tedy do pravomocí členských států zasahuje, leč

pouze v rámci konkrétně udělených a úzce zaměřených pravomocí. Odstavec 4, který dává v tomto směru EU největší pravomoci, pak není v rámci této analýzy relevantní, neboť v souladu s čl. 4 odst. 2, písm. k) SFEU spadá pod pravomoc sdílenou.

V čl. 6, odst. 2 SFEU jsou pak vyjmenovány oblasti, v nichž EU disponuje podpůrnými, koordinačními a doplňkovými pravomocemi:

*ochrana a zlepšování lidského zdraví; průmysl; kultura; cestovní ruch; všeobecné vzdělávání, odborné vzdělávání, mládež a sport; civilní ochrana; správní spolupráce.*

### 3. PRINCIPY SUBSIDIARITY A PROPORCIONALITY

V této kapitole se pokusím podat srozumitelný výklad dvou principů evropského práva, jež mají potenciál hrát zcela zásadní roli v problematice normotvorby EU a v oblasti rozdělení pravomocí mezi členskými státy a EU. V první části této kapitoly stručně nastíním podstatu a vývoj těchto zásad. Ve druhé se zaměřím na právní zakotvení principů v LS a rovněž na srovnání se stavem před přijetím LS. V posledních dvou částech budu zkoumat, zda jsou principy subsidiarity a proporcionality skutečně respektovány orgány EU, především ESD.

#### 3.1 Podstata a vývoj principů subsidiarity a proporcionality

Princip subsidiarity je úzce spjat s federalismem, a tak myslitelé, kteří v období vrcholného středověku, či počínajícího novověku analyzovali federativní uspořádání, došli k závěru, že legitimaci musí tento větší celek čerpat „odspodu“, tedy od jednotlivých prvků tvořících federaci. Obecně, nikoli ve vztahu k EU, můžeme subsidiaritu definovat jako „princip, podle nějž rozhodnutí nebo alespoň jejich implementace mají být vykonávány na úrovni nejbližší jednotlivci (...) a na vyšších úrovních jen tehdy, je-li to nezbytné a lze-li tím efektivněji dosáhnout daného cíle“.<sup>102</sup>

Co se týče principu proporcionality, je dobré, se ve snaze o jeho definici odrazit od českého ekvivalentu – slova přiměřenost. Tento princip klade na státní moc požadavek, aby byla vykonávána racionálně, tedy tak, aby veřejná moc (například ve formě legislativního aktu) byla v racionálním vztahu k cíli, k jehož dosažení má sloužit. Náklady a negativní důsledky spojené s touto činností státu nesmí převyšovat jeho předpokládané užitky. Pokud je za předpokladu stejného výsledku

---

<sup>102</sup> Requejo, F. Federalism and National Groups. *International Social Science Journal*, 2001, s. 43.

možný výběr několika nástrojů, měl by být použit ten, který je v nejširším možném smyslu co nejšetrnější.

Ačkoli dnes oba principy vnímáme jako velice blízké a spolu úzce související, součástí evropského práva se staly odděleně. Princip proporcionality pronikl do evropského práva prostřednictvím judikatury ESD, který tento princip již od počátku své činnosti respektoval. V rozhodnutích ESD se princip proporcionality projevovat ve dvou formách. První z nich chápala proporcionalitu jako princip omezující činnost členských států vůči Společenství v oblasti společného trhu. Konkrétně se jednalo o opatření členských států s rovnocenným účinkem jako kvantitativní omezení obchodu mezi členskými státy.<sup>103</sup> Tento směr chápání proporcionality se tedy dá označit termínem pro-integrační. V 70. letech pak ESD aplikoval proporcionalitu ve smyslu, který se více blíží obecnému chápání této zásady – tedy jako omezení zákonodárce při své činnosti tak, aby právní předpisy směřovaly racionálně k dosažení cíle a zároveň přinášely výhody převyšující nevýhody spojené s aplikací legislativního aktu<sup>104</sup>. Princip proporcionality byl do primárního práva začleněn společně s obecným principem subsidiarity Maastrichtskou smlouvou<sup>105</sup> – podrobněji se o této skutečnosti zmíním v následujících odstavcích v souvislosti s pojednáním o subsidiaritě.

Jak jsem již naznačil, princip subsidiarity byl do evropského práva včleněn rozdílně. Nestalo se tak na základě judikatury ESD, nýbrž šlo o rozhodnutí politických elit. Vzhledem k důležitosti tohoto principu se z dnešního pohledu může zdát překvapivé, že k implementaci došlo, až v první polovině devadesátých let.

---

<sup>103</sup> V této souvislosti se jednalo o notoricky známé případy „Dassonville“ a „Cassis de Dijon“.

<sup>104</sup> Z judikatury uvádím například: Rozsudek ESD 11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel; Rozsudek ESD 24/90, Hauptzollamt Hamburg-Jonas v. Werner Faust Offene Handelsgesellschaft KG.

<sup>105</sup> Maastrichtská smlouva o EU vstoupila v platnost k 1.11.1993. Mimo jiné došlo k přejmenování EHS na ES.

Důvody proč nebyl princip subsidiarity součástí evropského práva již od počátku integrace, je třeba hledat především v obrovském rozdílu mezi EU, jak jí známe dnes a EHS z roku 1957. Římské smlouvy koncipovaly Společenství jako organizaci disponující omezenými pravomocemi v poměrně úzkém výčtu oblastí. Navíc v důsledku Lucemburského kompromisu z poloviny šedesátých let EHS nikdy nenabývalo skutečně nadnárodní podoby. Představitelé členských států tedy nepociťovali nutnost zavedení principu subsidiarity jako pojistky proti expanzivní legislativní činnosti EHS.

Situace se radikálně změnila v 80. letech s nástupem Delorsovy Komise<sup>106</sup>. Ta přišla s velice ambiciózním plánem dokončení budování vnitřního trhu a rovněž usilovala o posílení nadnárodních prvků v rozhodovacím procesu. Na mezivládní konferenci, na které došlo ke shodě o obsahu zásadní novelizace zakládacích smluv – JEA, získalo EHS mimo jiné pravomoci v nových významných oblastech – sociální politice a politice ochrany životního prostředí. Dalším důležitým aspektem bylo rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou v Radě. Všechny tyto skutečnosti vedly zcela jednoznačně ke značnému posílení vlivu EHS, a tak byl jako protiváha k tomuto nárůstu zaveden princip subsidiarity, i když pouze v omezené míře – vztahoval se jen na oblast ochrany životního prostředí.<sup>107</sup>

Novým impulsem pro diskusi o subsidiaritě se staly úvahy o provedení dalších reforem primárního práva, jež nakonec vedly k přijetí Maastrichtské smlouvy. Novelizace, která právně zakotvila pojem EU, založila pravomoci EU v oblastech zahraniční politiky a policejní a soudní spolupráce zavedením pilířové struktury. Rovněž dále zesílila

---

<sup>106</sup> Delorsova Komise, pod vedením Francouze Jacquese Delorse, se skládala ze tří po sobě jdoucích Komisí a působila v letech 1985 až 1994. Jednalo se o nejdéle sloužící a doposud pravděpodobně nejúspěšnější Komisi v dějinách evropské integrace.

<sup>107</sup> JEA, čl. 25: „Společenství může jednat v souvislosti se životním prostředím do té míry, v níž mohou být cíle odstavce 1 dosaženy lépe na úrovni Společenství než na úrovni členských států.“

pravomoci ES v oblasti nově nazývané komunitární pilíř. Bylo zřejmé, že ES začala nabývat charakter nadnárodní organizace, která přestala být orientována pouze na ekonomické cíle týkající se společného trhu. Jako logické protiopatření proti trendu neustálého rozšiřování oblastí, se zdálo být začlenění obecného principu subsidiarity do primárního práva ES – tak se také stalo v čl. 5 SES:

*Společenství jedná v mezích pravomocí svěřených mu touto smlouvou a cílů v ní stanovených.*

*V oblastech, které nespádají do jeho výlučné pravomoci, vyvíjí v souladu se zásadou subsidiarity Společenství činnost pouze tehdy a do té míry, pokud sledovaných cílů nemůže být dosaženo uspokojivě na úrovni členských států, a proto, z důvodu jejich rozsahu či účinků, jich může být lépe dosaženo na úrovni Společenství.*

Podrobný rozbor tohoto ustanovení provedu, vzhledem k jeho podobnosti se zněním odpovídajícího ustanovení v LS, v následující části této kapitoly. Na tomto místě jen poznamenám, že klíčovou otázkou bylo, v jakých oblastech ES disponuje výlučnou pravomocí a v jakých nikoli. O tom, že názory právních teoretiků na tento problém nejsou jednotné, ostatně pojednávám v kapitole o výlučných pravomocích EU.

Součástí čl. 5 SES je taktéž i zakotvení principu proporcionality, které rovněž znamenalo jisté „posunutí“ chápání významu této zásady. Zatímco dříve byla proporcionalita chápána pouze jako princip soudní kontroly zákonnosti, nyní se tento princip stal také jedním ze základních principů, jimiž se musí zákonodárce při tvorbě sekundárního práva řídit:

*Činnost Společenství nepřekročí rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů této smlouvy.*



Maastricht přinesl celou řadu převratných změn a již v době, kdy probíhala jeho ratifikace, bylo zřejmé, že bude třeba provést v brzké době další novelizaci, která by tyto nové činnosti EU hlouběji a lépe upravila. Proto byla v roce 1997 na mezivládní konferenci v Amsterdamu podepsána tzv. Amsterodamská smlouva<sup>108</sup>. Kromě celé řady nových prvků, byl připojen nový protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality<sup>109</sup>, který zpřesňoval používání těchto zásad. Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality v prvních odstavcích především stanovuje, že: „*používání zásad subsidiarity a proporcionality zohledňuje obecná ustanovení a cíle Smlouvy, zejména pokud jde o důsledné dodržování *acquis communautaire* a rovnováhy mezi orgány*“<sup>110</sup>. Tato ustanovení vymezují vztah těchto zásad k evropskému právu obecně tak, že z něj nečiní zásadu, která by byl nadřazena, ale která je postavena na roveň dalším pravidlům stanovených primárním právem.

V odst. 3 pak v rámci zajištění právní jistoty a kontinuity rozhodovací praxe ESD stanovuje, že: „*Zásada subsidiarity nezpochybňuje pravomoci svěřené Smlouvou Evropskému společenství, jak jsou vykládány Soudním dvorem*“.

Klíčovými ustanoveními protokolu jsou ta obsažená v odstavcích 4 až 7. V odst. 4 stanovuje protokol v rámci legislativního procesu nutnost prokázání, že cílů Společenství lze lépe dosáhnout na úrovni Společenství pomocí kvalitativních a kvantitativních údajů. Odst. 5 tohoto protokolu pak vymezuje hlediska, která musí být brána na zřetel při posuzování toho, zda má být určitá činnost prováděna na úrovni Společenství, nebo členských států. A uvádí několik obecných příkladů:

---

<sup>108</sup> Amsterodamská smlouva pozměňující smlouvu o Evropské unii, smlouvy o založení evropských společenství a některé související akty, vstoupila v platnost 1.5.1999.

<sup>109</sup> Hlavní teze tohoto protokolu byly projednány již na schůzce Evropské rady v Edinburghu v roce 1992, tedy v přímé návaznosti na jednání, na němž bylo přijato znění Maastrichtské smlouvy. V této podobě však ještě nebyly právně závazné.

<sup>110</sup> Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality, odst. 2

*Zkoumání, zda je výše uvedená podmínka splněna, by se mělo řídit těmito hledisky:*

— *posuzovaná záležitost má nadnárodní povahu, kterou nelze uspokojivě vyřešit činností členských států,*

— *činnost pouze na vnitrostátní úrovni nebo nečinnost Společenství by byla v rozporu s požadavky Smlouvy (jako nezbytnost napravit narušení hospodářské soutěže nebo vyvarovat se zastřenému omezování obchodu nebo posílit hospodářskou a sociální soudržnost) nebo by jinak významně poškodila zájmy členských států,*

— *činnost na úrovni Společenství by vzhledem ke svému rozsahu nebo účinkům přinesla ve srovnání s činností na úrovni členských států zřejmé výhody.*

Odst. 6 stanovuje požadavek, aby byla zvolena co nejjednodušší forma činnosti Společenství, která dostačuje pro dosažení tohoto vytčeného cíle.<sup>111</sup> V odst. 7 je uvedeno další omezení výkonů pravomocí Společenství: „*Pokud jde o povahu a rozsah činnosti Společenství, měla by opatření Společenství ponechávat co nejvíce prostor vnitrostátnímu rozhodování slučitelnému se zajištěním cíle opatření a s dodržáním požadavků Smlouvy.*“

V dalších odstavcích je zdůrazněna nutnost členských států respektovat klauzuli loajality. Komise musí v souladu s protokolem v rámci legislativního procesu konzultovat široký okruh subjektů, odůvodňovat své návrhy s ohledem na princip subsidiarity, zvažovat ekonomické dopady na členské státy i další subjekty a konečně

---

<sup>111</sup> Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality, odst. 6: „*Měla by být zvolena co nejjednodušší forma činnosti Společenství, která umožňuje uspokojivé dosažení cíle opatření a jeho účinné prosazení. Společenství přijímá právní předpisy pouze v nezbytné míře. Za jinak stejných podmínek by se směrnícím měla dávat přednost před nařízeními a rámcovým směrnícím před podrobnými opatřeními (...)*“

předkládat dalším institucím EU zprávy o uplatňování principů subsidiarity a proporcionality.

### **3.2 Principy subsidiarity a proporcionality podle LS**

Změny, které v otázce principů subsidiarity a proporcionality přinesla LS jsou významné. Netýkají se však příliš obsahu těchto zásad, spíše se zaměřují na zajištění procedurálních záruk jejich dodržování. V průběhu Evropského konventu bylo vytyčeno několik základních směrů novelizací. Prvním bylo posílení respektování principu subsidiarity orgány EU v rámci legislativního procesu. Druhým ustavení „včasného varovného systému“ politické povahy. Třetím pak rozšíření okruhu subjektů, které se mohou obrátit na ESD ve věci porušení předmětných principů. Objevovaly se rovněž tendence, které požadovaly větší zohlednění role regionálních a místních samospráv. Předmětem této subkapitoly bude analýza zásad subsidiarity a proporcionality ve stavu po přijetí LS s důrazem na to, jak se výše zmíněné tendence promítly do textu Smluv a protokolů.

Princip subsidiarity je zakotven v čl. 5, odst. 3 SEU:

*Podle zásady subsidiarity jedná Unie v oblastech, které nespadají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie.*

Zakotvení principu subsidiarity v primárním právu je dosti stručné, leč jasně vymezuje úroveň, která je považována z hlediska zdroje pravomocí za základní – členské státy. Jedná se tedy o tezi zcela v souladu s klasickým pojetím principu subsidiarity uplatňovaným ve federacích. Ačkoli víme, že EU charakter federace nemá, právě způsob

jakým jsou rozděleny pravomoci mezi ní a členskými státy, je zcela evidentně federativním uspořádáním inspirován.

Zásada subsidiarity a její aplikace je v čl. 5 omezena pouze na oblasti, které nespádají do výlučné pravomoci EU. Je tedy presumováno, že v oblastech, ve kterých se členské státy rozhodly dát EU výlučnou pravomoc, jsou orgány EU nejvhodnější k tomu, aby stanovenou činnost vykonávaly. V ostatních oblastech naproti tomu není vzhledem k jejich povaze jednoznačné, zda je evropská úroveň tou nejvhodnější, a proto je třeba princip subsidiarity aplikovat.

Výše uvedené ustanovení zakotvující princip subsidiarity a proporcionality bylo v LS obohaceno o zmínku týkající se regionální a místní úrovně. Tímto je tedy na orgány EU kladena povinnost nepoměřovat možnost dosažení cílů pouze s úrovní ústřední, nýbrž i s úrovněmi nižšími. Ustanovení plně koresponduje se základní ideou zásady subsidiarity, která říká, že rozhodnutí mají být činěna „co nejbliže občanům“ a v tomto smyslu je třeba jej přivítat. Na druhou stranu je zároveň třeba upozornit na to, že se jedná pouze o změnu symbolickou. Nepochybně již před touto změnou byla regionální a místní úroveň implicitně obsažena v termínu: „*na úrovni členských států*“. Navíc je dle mého názoru nepravděpodobné, vzhledem k povaze úkolů, jimiž se EU zabývá, že by tato změna měla nějaký praktický dopad. Těžko si totiž představit činnost, která v rámci poměrování na linii EU – členský stát, bude vhodněji vykonávána na úrovni EU, ale zároveň v rámci poměrování EU – regionální/místní úroveň bude výsledek směřovat k opačnému závěru.

Další změny pak vyplývají z kontextu Smlouvy. Za prvé se jedná o dopad zrušení pilířové struktury a zavedení jednotného právního rámce na všechny činnosti EU, čímž princip subsidiarity i proporcionality bude uplatňován stejně i v oblastech, které byly dříve součástí druhého a třetího pilíře.

Další novinka vyplývající z kontextu Smlouvy a nikoli ze změny ustanovení definujícího princip subsidiarity, se týká okruhu oblastí nevýlučných pravomocí. Zatímco před přijetím LS nebyl v právní teorii

zcela jednotný názor na to, co spadá do výlučné pravomoci EU, LS provedla kategorizaci pravomocí EU podle jejich povahy, a tak zvýšila právní jistotu tím, že přesně vymezila, v jakých oblastech výkon pravomocí EU nepodléhá principu subsidiarity.<sup>112</sup>

Právní zakotvení principu proporcionality v zakládacích smlouvách se zpřesnilo v tom smyslu, že obsah ani forma činnosti EU nepřekročí rámec toho, co je nezbytné. Nadále však zůstává velice strohé a bez pomoci judikatury ESD by bylo velice nesnadné princip proporcionality vůbec jednoznačně aplikovat.

Bylo by velkou chybou snažit se od sebe oba principy izolovat, jeden bez druhého by totiž sám o sobě nedokázal naplnit svůj hlavní úkol – směřovat činnost EU jak po stránce obsahu a formy k maximální racionalitě, užitečnosti a jednoduchosti. Pokud se podíváme na čl. 5 SFEU jako na celek, pak můžeme v souladu s obecným pojetím těchto ustanovení říci, že odst. 1 a 2 definují samotnou podstatu veškerých pravomocí EU, odst. 3 omezuje výkon nevýlučných pravomocí tak, že EU má určité činnosti vykonávat na úkor členských států pouze tehdy, je-li to vhodnější. Jinými slovy nám říká, „kdo má konat“. Odst. 4 pak omezuje obecně způsob výkonu všech pravomocí, tedy říká, „jak má konat“.

Zcela zásadním způsobem byl přepracován Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality, stejně tak jako Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů, který dříve neměl příliš velký význam. Analýza obou dokumentů v jejich vzájemné souvislosti je vhodná pro pochopení změn nastolených LS.

V prvních třech člancích Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality nacházíme obsahově v podstatě stejná ustanovení, která jsou již v předchozím protokolu. Článek 1 stanovuje každému z orgánů EU povinnost neustále dbát na dodržování předmětných zásad. Podle článku 2 musí Komise před předložením legislativního aktu provádět rozsáhlé konzultace. V článku 3 je pak definováno pro účely tohoto protokolu, jaké akty bude nutné v souladu s tímto protokolem

---

<sup>112</sup> Viz. subkapitola „Výlučné pravomoci“.

zkoumat. Jedná se o: „*návrhy Komise, podněty skupiny členských států, podněty Evropského parlamentu, žádosti Soudního dvora, doporučení Evropské centrální banky a žádosti Evropské investiční banky za účelem přijetí legislativního aktu*“<sup>113</sup>.

Jednoznačně nejpodstatnější změnou obsaženou v člancích 4 až 7 je zapojení národních parlamentů do procesu kontroly subsidiarity v rámci vydávání legislativních aktů. Komise je povinna postoupit své návrhy legislativních aktů národním parlamentům současně s jejich postoupením Radě a Evropskému parlamentu. Stejně tak musí učinit i všechny ostatní orgány, pokud se jedná o legislativní akty podle čl. 3 tohoto protokolu.

Národním parlamentům běží od okamžiku postoupení návrhu osmitýdenní<sup>114</sup> lhůta, během níž musí zaslat předsedům Evropského parlamentu, Rady a Komise odůvodněné stanovisko, ve kterém uvedou, proč je předmětný předpis podle jejich názoru v rozporu s principem subsidiarity. Je pouze věcí národních parlamentů, zda budou v této otázce konzultovat regionální parlamenty. Ten, kdo inicioval přijetí dotčeného předpisu,<sup>115</sup> přihlíží k odůvodněným stanoviskům národních parlamentů. Pokud však takové stanovisko zašlou národní parlamenty v počtu reprezentujícím jednu třetinu<sup>116</sup> přidělených hlasů<sup>117</sup>, musí iniciátor návrh právního předpisu přezkoumat. Po přezkoumání musí rozhodnout o zachování návrhu, jeho změně, či případném stáhnutí. Toto rozhodnutí musí být odůvodněno. Jiný postup by následoval v případě, že by počet hlasů přesáhl prostou většinu hlasů přidělených národním parlamentům a Komise by se i přesto rozhodla svůj návrh zachovat. V takovém případě by v rámci dalšího legislativního postupu, ve fázi prvního čtení, posuzoval Evropský parlament a Rada soulad

---

<sup>113</sup> Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality ve znění podle LS, čl. 3.

<sup>114</sup> V Evropské ústavě byla tato lhůta pouze šestitýdenní.

<sup>115</sup> Zpravidla tím iniciátorem bude Komise.

<sup>116</sup> Jde-li o návrh předpisu předloženého na základě čl. 76 SFEU a týkajícího se prostoru svobody, bezpečnosti a práva, je třeba pouze jedné čtvrtiny hlasů.

<sup>117</sup> Každá z komor parlamentu vystupuje nezávisle a disponuje jedním hlasem. Jednokomorovým národním parlamentům jsou pak přiděleny hlasy dva.

návrhu předpisu s principem subsidiarity. Pokud by kterýkoli z těchto orgánů došel k závěru, že princip respektován není, návrh nebude dále zvažován.<sup>118</sup> Odst. 13 pak umožňuje národním parlamentům (prostřednictvím národních vlád) a Výboru regionů napadnout vydaný právní akt žalobou u ESD podle čl. 263 SFEU.

V krátkosti se ještě budu zabývat zbývajícými články Protokolu. Čl. 8 zakládá pravomoc ESD rozhodovat o žalobách týkajících se porušení zásady subsidiarity. Čl. 9 pak nařizuje Komisi každoročně předkládat dalším institucím zprávu o používání článku 5 SEU.

Přestože je subsidiarita jedním z klíčových principů práva EU, byla doposud ve svém významu silně upozaděna. Změny týkající se zapojení národních parlamentů jistě povedou k tomu, že se Komise bude muset při své legislativní činnosti nad principem subsidiarity častěji a vážněji zamýšlet. Národní parlamenty dosud hrály, na rozdíl od národních vlád, v každodenním životě EU jen malou roli a je jen dobře, že budou v tomto smyslu posíleny. I toto opatření směřuje ke snížení demokratického deficitu EU, když zvyšuje pravomoci orgánů přímo reprezentující občany. Vzhledem k tomu, že národní vlády zpravidla na parlamentech existenčně závisí, nehrozí, že by názory parlamentů byly na půdě EU, obzvláště pak v Radě, ignorovány. Proto se nedomnívám, že je nezbytné, aby národní parlamenty disponovaly právem veta a mohly tedy zcela zamezit přijetí určitého legislativního aktu. Politický tlak představovaný třetinou, či dokonce polovinou národních parlamentů, bude dostatečný pro zablokování legislativního procesu. Pozitivně hodnotím taktéž skutečnost, že bude subsidiarita pozorně kontrolována již v rámci legislativního procesu a nikoli až ex post, zvláště když se v tomto smyslu ESD dosud neukázal v příliš příznivém světle.

Samozřejmě zatím nemůžeme s určitostí tvrdit, jak bude tato novinka v praxi fungovat. Lze namítnout, že doba osmi týdnů nemůže

---

<sup>118</sup> Postup v případě nadpolovičního nesouhlasu ze strany národních parlamentů rovněž nebyl obsažen v Evropské ústavě a nalézáme jej pouze v LS.

národním parlamentům k vypracování odůvodněných stanovisek stačit, nebo že národní parlamenty pod tíhou vlastní agendy nebudou mít čas na to, se ještě zabývat problémy subsidiarity. Já tyto obavy nesdílím. Národní parlamenty určitě nebudou pozorně zkoumat každý legislativní návrh, který k nim dorazí. Na druhou stranu zcela jistě využijí své pravomoci v těch případech, kdy se bude jednat o návrh významný. Osm týdnů se pak zdá být dostatečně dlouhou dobou k vypracování právního posudku, zvláště v těch případech, kdy se jedná o návrhy kontroverzní, diskutované v odborných kruzích dlouhé měsíce předtím, než Komise dokončí definitivní návrh legislativního aktu. Vzhledem k politické povaze těchto stanovisek, pak v důsledku není nezbytné, aby se jednalo o brilantní právní analýzu, která by Komisi nedala jinou šanci, než návrhu národního parlamentu vyhovět. Stejnou funkci splní i stručná stanoviska, budou-li vypracována dostatečným počtem národních parlamentů. Otázkou však samozřejmě zůstává, zda je osm týdnů dosti dlouhá doba na to, aby se v národních parlamentech našla většina, nutná pro schválení vydání stanoviska. Toto podle mého názoru může být největší praktický problém, zvláště pokud si za příklad vezmeme českou Poslaneckou sněmovnu. Pokud je vnitropolitická situace vyhrocená, neexistují takřka žádné oblasti, ve kterých by vláda s opozicí našla společnou řeč.

Další nebezpečí pak může představovat politická povaha orgánů, které budou podle LS podávat stanoviska týkající se slučitelnosti legislativních aktů EU s principem subsidiarity. Obávám se, že ne vždy bude provedena objektivní právní analýza problému. Národní parlamenty dostanou nový „klacek“, který mohou zneužít jak proti EU, tak i ve vnitropolitickém boji. Všechny tyto úvahy jsou však čistě spekulativní. Až praxe ukáže skutečný význam a dopady zapojení národních parlamentů do procesu kontroly dodržování zásady subsidiarity.

Stejně tak jako Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality v dřívější podobě, obsahuje i ten uvedený v LS ustanovení týkající se způsobu, jak musí být návrhy legislativních aktů



z hlediska respektování principu subsidiarity a proporcionality odůvodněny. Přístup obou dokumentů se však liší. Protokol v LS toto stanovuje v odst. 5:

*Návrhy legislativních aktů se odůvodňují s ohledem na zásady subsidiarity a proporcionality. Každý návrh (...) by měl obsahovat zevrubnou informaci umožňující posoudit soulad se zásadami subsidiarity a proporcionality. Tato informace by měla obsahovat zhodnocení finančního dopadu návrhu, a jde-li o směrnici, zhodnocení důsledků pro předpisy, jež mají být členskými státy přijaty, případně včetně důsledků pro regionální předpisy. Důvody umožňující dospět k závěru, že cílů Unie lze lépe dosáhnout na její úrovni, se opírají o kvalitativní, a kdekoli je to možné, kvantitativní údaje. Návrhy (...) přihlížejí k nutnosti postupovat tak, aby každá zátěž, finanční nebo správní, dopadající na Unii, vlády členských států, regionální nebo místní orgány, hospodářské subjekty a občany byla co nejmenší a přiměřená cíli, jehož má být dosaženo.*

Tento odstavec shrnuje ustanovení, která byla v Protokolu připojeném k SES uvedena v odst. 5 až 9, leč nečiní tak v žádném případě úplně. Nejsou zde například vůbec zachovány formulace obsažené v odst. 5 a 6, o jejichž obsahu se zmiňují v předcházející subkapitole. Původní úprava obsahovala konkrétnější vymezení toho, na jaké úrovni mají být určité otázky řešeny, zatímco úprava v LS se omezuje pouze na kritéria typu: „cílů může být dosaženo lépe na úrovni EU, z důvodu jejich rozsahu či účinků“, nebo že je třeba zvažovat „kvalitativní a kvantitativní údaje“. Rovněž původní ustanovení o tom, že za jinak stejných podmínek má být směrnicím dávána přednost před nařízeními, nebylo zachováno.

Domnívám se, že principy, které byly v původním protokolu uvedeny, zůstávají i nadále součástí teorie a měly by být aplikovány Komisí i ESD. Mnoho z těchto principů bylo ostatně poprvé zmíněno v rozsudcích ESD. Problémem je, že právní úprava obsažená v LS

obecně směřuje k větší srozumitelnosti a právní jistotě i tím, že často kodifikuje pravidla, která byla dříve obsažena pouze v teorii nebo judikatuře ESD, zatímco předmětný protokol se vydává opačnou cestou. Tento přístup považuji za špatný a nelogický.

Vzhledem k tomu, jak je princip subsidiarity pro vymezení pravomocí EU důležitý, je jeho právní zakotvení v primárním právu dle mého názoru zcela nedostačující. Předmětnému protokolu by jistě prospěla větší konkrétnost a stanovení více vodítek, která by orgánům EU, stejně tak jako občanům pomohly jednoznačněji určit, jakou činnost je výhodné vykonávat na úrovni Unie a jakou nikoli. Vágní formulace obsažené v protokolu nechávají příliš nejistoty a umožňují orgánům EU velice flexibilní výklad. Předchozí protokol byl dle mého názoru v tomto ohledu vhodnější, leč nikoli dostatečný.

Tento nedostatek se rovněž negativně projevuje v samotných legislativních návrzích Komise. Ačkoli mají být tyto, pokud nespádají do oblastí s výlučnou pravomocí, řádně odůvodněny z hlediska zásad subsidiarity a proporcionality, často tomu tak není. Osobně považuji za nutné věnovat stejné úsilí „ospravedlnění“ samotné existence a podoby legislativního aktu, jako je věnováno vypracování konkrétního předpisu. Vždyť přece pokud se v rámci rozsáhlé analýzy dospěje k závěru, že určitá činnost EU není z hlediska předmětných zásad vhodná, nemá smysl tuto činnost vůbec vykonávat – tedy zpravidla určitý předpis navrhopvat. Vzhledem k povaze veškerých pravomocí EU jako svěřených, bych očekával ze strany orgánů EU daleko větší respekt k pravomocím členských států. Pomohu-li si paralelou z trestního práva, pak považuji za vhodné, aby EU prokázala „bez důvodné pochybnosti“ existenci své pravomoci k vydání určitého předpisu.

Nepochybuji o tom, že by takový postup byl velice časově a personálně náročný. Na druhou stranu by vedl k tomu, že velké množství návrhů bude shledáno nepotřebnými a tedy nikdy nedojde k jejich vypracování. Nikdo snad navíc nepochybnuje fakt, že je evropské právo „zaneseno“ stovkami předpisů, které dnes již nemají žádnou relevanci a právní řád pouze znepřehledňují. Totéž lze

konstatovat i o velkém množství předpisů vydávaných v současnosti. Domnívám se, že pokud „evropská administrativa“ dokáže věnovat obrovské penzum času a prostoru analýzám souvisejících s ochranou hospodářské soutěže, je schopná rovněž dostát požadavkům, jež jsem na tomto místě nastínil.

### **3.3 Subsidiarita a proporcionalita v legislativním procesu**

Snad v žádném jiném případě než tomto, není třeba více zkoumat, jakým způsobem jsou principy zakotvené v primárním právu aplikovány v praxi – konkrétně v rámci legislativního procesu a činnosti ESD. Je tomu tak především kvůli vágnímu vymezení těchto zásad v primárním právu. Přestože LS přináší poměrně obsáhlou novelizaci právního zakotvení zásad subsidiarity a proporcionality, nedochází k zásadní změně ve způsobu, jakým musí orgány EU v rámci legislativního procesu postupovat. Stejně tak můžeme s jistou opatrností i nadále čerpat z judikatury ESD, týkající se dodržování předmětných principů.

Komise je vzhledem ke svému postavení iniciátora většiny právních předpisů orgánem s největší odpovědností ve vztahu k dodržování principů subsidiarity a proporcionality. Ostatně, jak uvádím výše, samotný Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality klade na Komisi celou řadu požadavků. Kromě toho základního, jímž je povinnost dbát na dodržování předmětných zásad, je hned v čl. 2 vymezena povinnost Komise vést rozsáhlé konzultace. Tyto konzultace musí přihlížet i k regionálnímu a místnímu rozměru, ale nikde již není definováno s kým konkrétně, má být předpis konzultován. Je tedy na uvážení Komise, koho požádá o vyjádření názoru k návrhu legislativního aktu. Toto samozřejmě neplatí tehdy, je-li Komisi Smlouvou stanovena povinnost určitý orgán<sup>119</sup> konzultovat.<sup>120</sup> Vyjma

---

<sup>119</sup> Typicky jde o Evropský parlament v oblastech, kde není aplikována procedura spolupráce ani spolurozhodování a dále Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů.

těchto povinných konzultací může dále Komise konzultovat všechny subjekty, které považuje za vhodné. Zpravidla se jedná o vlády členských států, či regionů, dále jsou těmito konzultovanými subjekty také nejrůznější zájmové organizace a odborníci, a to samozřejmě vždy v závislosti na tématu, kterého se návrh týká. Obecně se dá říci, že se Komise před samotným vytvořením návrhu snaží široce konzultovat a získat co nejvíce relevantních informací.

Dalším z ustanovení Protokolu je Komisi uložena povinnost každoročně předkládat zprávy hodnotící dodržování zásad. Smysl těchto dokumentů se však během let změnil. Zatímco první z těchto zpráv z roku 1994 skutečně shrnovala postoj Komise k aplikaci těchto zásad, postupem času se obsah těchto zpráv rozšířil o analýzu dalších otázek souvisejících s vymezením pravomocí EU a jejich kontrolní význam tak pozbyl důležitosti.

Klíčovým ustanovením Protokolu je čl. 5, který navazuje na čl. 296, odst. 2 SFEU, jenž obsahuje obecný požadavek na odůvodnění návrhů legislativních aktů. V předmětném článku Protokolu je Komisi uložena povinnost každý návrh legislativního aktu řádně odůvodnit s ohledem na zásady subsidiarity a proporcionality. Tento článek cituji v předchozí subkapitole, v této části mě však zajímá, jakým způsobem je Komisi aplikován.

Asi nejlépe pomůže k pochopení způsobů, jakými Komise odůvodňuje své návrhy, uvedení dvou příkladů – prvního, který představuje odůvodnění řádné a druhého, kdy odůvodnění podle obecného názoru právní vědy nebylo provedeno požadovaným způsobem.

Tím prvním, pozitivním, případem je návrh Komise na přijetí nařízení o založení Evropské železniční agentury z roku 2002<sup>121</sup>. V bodě 4. tohoto návrhu nalzáme odůvodnění. Toto je po formální stránce

---

<sup>120</sup> Hospodářský a sociální výbor je povinně konzultován např. v čl. 43, odst. 2 SFEU týkající se společné zemědělské politiky. Oba výbory jsou pak konzultovány podle čl. 91, odst. 1, který se týká dopravní politiky.

<sup>121</sup> Návrh na přijetí nařízení o založení Evropské železniční agentury, COM (2002) 23.

koncipováno jako série otázek a odpovědí, které mají svým obsahem reagovat na požadavky vymezené v Protokolu. Nejprve je vymezena existence pravomoci Společenství v oblasti společné dopravní politiky, když ustanovení SES umožňují přijetí společných pravidel pro mezistátní dopravu. Vznik Evropské železniční agentury pak má vést k uskutečnění jednoho z cílů dopravní politiky, jímž je Evropská síť železnic bez bariér. Dalším důležitým prvkem návrhu, je vymezení nejefektivnějšího způsobu, jakým lze stanovit společné technické a bezpečnostní standardy. Vzhledem k tomu že návrh konstatuje pravomoc Společenství k definování těchto pravidel, zabývá se již jen tím, jaký orgán na úrovni Společenství je k této činnosti nejvhodnější. Vzhledem k velice specifické povaze tohoto problému, je pak podle Komise, tím nejlepším způsobem zřízení specializované agentury. Rovněž otázka přidané hodnoty činnosti Společenství je v návrhu postižena. Komise upozorňuje na pokles v poptávce po železniční dopravě v zemích EU a jako jednu z možných příčin zmiňuje i rozdílnost národních právních úprav. Navržená činnost Společenství by měla tento trend zvrátit. Konečně v závěru tohoto bodu návrhu Komise odůvodňuje nutnost použití nařízení, namísto jiné formy legislativního aktu, jednoduše tím, že zřízení agentury jinak, než nařízením není možné uskutečnit.

Výše uvedené obecnější odůvodnění je pak doplněno v příloze k návrhu pojmenované „Legislative financial statement“. Nejprve zde nalezneme zasazení tohoto nařízení do kontextu činnosti Společenství v oblasti železniční dopravy. Dále pak především konkrétní finanční údaje a jasné vymezení dopadů nařízení, čímž je naplněn i požadavek Protokolu o uvedení konkrétních finančních dopadů na rozpočty EU, státních i regionálních. Se znalostí těchto skutečností není důvod proti podobě odůvodnění nařízení cokoli namítat. A to ani ze stránky faktické – kdy je evidentní, že pro vytýčený cíl je nutná akce Společenství, ani ze stránky formální, jelikož všechny důvody proč má EU akci vyvíjet, jsou v návrhu nařízení uvedeny.

Jako příklad špatného přístupu Komise k plnění svých povinností můžeme uvést návrh Komise na směrnici o bezpečnosti leteckých dopravních prostředků používajících letiště na území Společenství<sup>122</sup>. Celý návrh není problematický a většina požadavků Protokolu je naplněna, což ovšem neplatí o jasném vymezení výhod, které by přinesla regulace této záležitosti na úrovni Společenství. Tento požadavek je naplněn pouze prostřednictvím velice obecných formulací a ani v jiné části návrhu nenalzáme jakékoli konkrétní finanční, či jiné údaje, které by dokládaly výhody činnosti Společenství, než tyto: „Opatření učiněná členskými státy izolovaně jsou méně efektivní, než koordinovaná akce a výměnou informací umožňující dřívější identifikaci možných chyb. Navíc mohou členské státy těžit ze síly společného postoje s ohledem na třetí země a zabránit tomu, aby byla nebezpečná letadla přesměrována na sousední letiště, kde by takové kontroly nebyly vykonávány.“<sup>123</sup>

Jak je ostatně patrné z výše uvedené pasáže, nenalzáme v návrhu žádná ustanovení, která by prokázala výhody, jež směrnice přináší a to z kvalitativního i kvantitativního hlediska. Na obranu Komise je však nutné poznamenat, že snaha kvantifikovat dopady opatření je velice nesnadná, jelikož se jedná o činnost dosti spekulativní.

Na závěr této subkapitoly považuji za vhodné rovněž alespoň stručně vymezit úlohu zákonodárných orgánů EU v oblasti kontroly dodržování zásad subsidiarity a proporcionality. Jak Evropský parlament, tak Rada EU legislativní návrhy Komise podrobně zkoumají a samozřejmě se rovněž velice pečlivě zabývají tím, zda byly Komisí dodrženy veškeré právní požadavky, tedy rovněž, zda byl návrh vyhotoven v souladu s předmětnými principy. Na druhou stranu ovšem tyto orgány mohou prostřednictvím pozměňovacích návrhů významně

---

<sup>122</sup> návrh Komise na směrnici Evropského parlamentu a Rady o bezpečnosti leteckých dopravních prostředků používajících letiště na území Společenství, COM 2002 (8).

<sup>123</sup> Tamtéž.

ovlivnit podobu legislativních aktů, tedy rovněž svou vlastní činností způsobit porušení principů.

Situace v Evropském parlamentu je, s ohledem na jeho povahu kolegiálního a velice rozmanitého orgánu, často nepřehledná. Důvody, kvůli nimž Parlament někdy ve své roli „kontrolora“ selhává, je třeba spatřovat především v jeho politické povaze. Parlament rozhoduje zpravidla prostou většinou, a jelikož žádná z politických frakcí nedisponuje potřebným počtem hlasů, pozměňovací návrhy jsou často výsledkem složitých kompromisů, kdy do popředí vstupují politické zájmy, zatímco subsidiarita a proporcionalita může být upozaděna.

Rada EU má k principům subsidiarity a proporcionality pozitivní vztah, což je zcela logické, pokud uvážíme, že je složena ze zástupců členských států. Rada je orgán, který pro každé své rozhodnutí hledá co největší konsensus mezi svými členy, a tak zkoumá návrhy Komise i s ohledem na jeho případné dopady na jednotlivé státy. Pokud by se tedy legislativní akt ukázal být z hlediska předmětných zásad nepřijatelný, byť i pro jeden členský stát, bude zpravidla považován za akt rozporný s principy subsidiarity a proporcionality.

V tomto smyslu se objevuje otázka, jak z právně teoretického hlediska přistupovat k situacím, kdy určitý návrh právního předpisu nevyhovuje několika členským státům, zatímco se zdá, že pro většinu členských států by znamenal přínos a nikdo nezpochybňuje rozpor s principy subsidiarity a proporcionality v těchto zemích. Pokud uvážíme rozdílnost členských států, pak se jedná o situaci, ke které může běžně docházet. Bylo by přijetí takového návrhu porušením zásad? Domnívám se, že ano, neboť princip subsidiarity ani proporcionality nezná princip de minimis, a tak i sebemenší porušení těchto zásad, respektive porušení týkající se byť jen jednoho státu, je třeba považovat za obecné porušení principů.

Řešení tohoto problému je dle mého názoru dvojí. Buď je možné návrh přepracovat do podoby, která bude stanovovat pouze minimální požadavky, a tak testem subsidiarity a proporcionality projde. Pokud však není z podstaty návrhu možné použít toto první řešení, pak zbývají

pouze dvě legální možnosti – nepřijmout návrh vůbec, nebo ho přijmout s platností pouze pro určité členské státy v rámci procedury posílené spolupráce<sup>124</sup>. Právě procedura posílené spolupráce je tak jedním z instrumentů, které může EU při snaze zachovávat principy subsidiarity a proporcionality použít.

### **3.4 Subsidiarita a proporcionalita v judikatuře ESD**

Jak jsem již výše zmínil, LS přináší reformu primárního práva i ve vztahu k principům subsidiarity a proporcionality. Jedná se o změny významné, které však nemají ve vztahu k existující judikatuře ESD zásadní význam. S jistou dávkou opatrnosti tak můžeme i nadále čerpat z předešlých rozhodnutí ESD a pomocí nich usuzovat, jaké tendence budou v budoucí judikatuře ESD převažovat.

V první části této subkapitoly se zaměřím na analýzu judikatury ESD ve vztahu k zásadě subsidiarity. Není možné zahájit toto pojednání ničím jiným než konstatováním, že až dosud ani v jediném rozhodnutí neprohlásil ESD právní předpis EU za neplatný z důvodu porušení principu subsidiarity. Možnou příčinu je třeba spatřovat jak v obecně pro-integračním zaměření ESD, tak ve skutečnosti, že relevantních případů, které Soud dosud řešil, bylo velice málo. Estella konstatuje, že se de facto jednalo pouze o dva případy, kdy byl právní předpis napaden kvůli jeho domnělému rozporu se zásadou subsidiarity, zatímco v patnácti případech sice porušení subsidiarity bylo rovněž namítáno, leč šlo pouze o vedlejší, či zcela neopodstatněnou argumentaci.<sup>125</sup> V dalších odstavcích pak oba klíčové rozsudky, mimochodem oba z poloviny devadesátých let, podrobím pečlivé analýze. Ačkoli předpisů, které vyvolávaly kontroverze, bylo v posledním desetiletí vydáno mnoho, členské státy, či instituce disponující možností podat

---

<sup>124</sup> Jedná se o proceduru, která podle LS umožňuje minimálně 9 členským státům (podle Nice je minimum 8) se integrovat, či spolupracovat v oblasti v rámci struktury EU, zatímco ostatní členské státy se na takové spolupráci dobrovolně nepodílejí.

<sup>125</sup> Estella, A. *The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique*. Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 140.



k ESD návrh na neplatnost právního předpisu, raději volily jinou linii argumentace, než tu založenou na rozporu aktu s principem subsidiarity. Důvod tohoto počínání je nasnadě – princip subsidiarity je zásadou novou, tudíž nepřilíš prověřenou a představoval tak pro žalobce riziko. Nebylo totiž jasné, jak se k této otázce ESD postaví.

První rozhodnutí<sup>126</sup> bylo vydáno v roce 1996 a týkalo se žaloby Velké Británie na neplatnost směrnice o některých aspektech organizace pracovní doby<sup>127</sup>. Je nutno poznamenat, že v době podání žaloby, ještě nebyl do práva EU včleněn Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Velká Británie se od počátku stavěla proti přijetí této směrnice, jak uvádí Estella, její postoj byl pochopitelný vzhledem k tomu, že Velká Británie byla v té době zemí s nejdelší průměrnou délkou pracovní doby v celé EU. Pracovní doba 16% zaměstnanců pak dokonce překračovala týdenní maximum stanovené směrnicí na hranici 48 hodin.<sup>128</sup> Další kontroverzní ustanovení směrnice pak regulovalo problematiku dovolené a stanovilo neděli jako nepracovní den.

Tato směrnice byla vydána na základě článku 118a (obdobný čl. v LS je čl. 153, odst. 2), který zakládal pravomoc EU k vydávání směrnic, které by stanovily minimální požadavky týkající se mimo jiné pracovních podmínek zaměstnanců. Směrnice stanovuje minimální zdravotní a bezpečnostní požadavky na organizaci pracovní doby, které se až na výjimky týkají všech sektorů soukromé i veřejné sféry. 2. oddíl směrnice upravuje maximální délku pracovní doby, stejně tak minimální denní, týdenní a roční doby odpočinku. 3. oddíl směrnice pak reguluje podmínky noční práce a práce na směny.

Žalobce namítal především nedostatečný právní základ předpisu, porušení zásady proporcionality, zneužití pravomocí a porušení základních procesních požadavků – mimo jiné i porušení zásady subsidiarity. První argumenty žalobce, které se týkaly možnosti použití

---

<sup>126</sup> Rozsudek ESD, 84/94, Spojené království v. Rada EU.

<sup>127</sup> Směrnice Rady č. 93/104 o některých aspektech organizace pracovní doby.

<sup>128</sup> Estella, A. *The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique*. Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 144.

čl. 118a (153) pro přijetí směrnice, byly ESD odmítnuty a pravomoc k použití předmětného článku k upravení pracovní doby zaměstnanců byla potvrzena. Co se týče obsahu směrnice, pak ESD rovněž odmítl veškeré námitky žalobce a potvrdil spojitost mezi nově zavedenými opatřeními a zlepšením zdravotního stavu zaměstnanců – ostatně bez existence takové spojitosti by ani nebylo možné na předmětném článku tuto směrnici založit.

V odst. 46 předmětného rozhodnutí ESD nalézáme pro nás nejdůležitější pasáž, která se týká principu subsidiarity. Žalobce zde namítal porušení této zásady, když tvrdil, že: „(...)Společenství zcela nezhodnotilo a ani dostatečně neprokázalo existenci mezinárodních aspektů, které by nemohly být dostatečně upraveny předpisy jednotlivých členských států, nebo zda by taková opatření členských států byla v rozporu s požadavky SES, či konečně zda by činnost na úrovni Společenství poskytla jasné výhody ve srovnání s činností na úrovni členských států. Čl. 118a (153) by měl být vykládán v souladu se zásadou subsidiarity, která nepovoluje přijetí takto široké a restriktivní směrnice (...)“<sup>129</sup>

Žalobce rovněž namítal porušení zásady proporcionality, když tvrdil, že některá z ustanovení směrnice nesplňovala kritérium stanovení minimálních požadavků a šla svým obsahem dále, než bylo v souladu se zmocněním v SES možné. Dále žalobce uvedl, že podle jeho názoru není možné považovat za minimální ty požadavky, které směřují k dosažení cílů, jež by mohly být dosaženy i méně restriktivními opatřeními. Konečně žalobce konstatuje, že podle jeho názoru opatření vyhovuje principu proporcionality pouze tehdy, pokud je v souladu s principem subsidiarity – instituce Společenství tedy musí prokázat, že cíle směrnice lze lépe dosáhnout na úrovni Společenství.

S argumenty žalobce namítajících porušení zásady subsidiarity se ESD vypořádal velice rychle a stručně. Konstatoval, že SES stanovuje povinnost Radě, aby přijala minimální požadavky týkající se zvýšení úrovně ochrany zdraví a bezpečnosti zaměstnanců, pokud Rada považuje

---

<sup>129</sup> Rozsudek ESD, 84/94, Spojené království v. Rada EU, odst. 46.

za nutné tuto úroveň zvýšit přijetím určitého opatření, získává tím pravomoc k takové činnosti. Na námitku žalobce, že směrnice přesahuje svým obsahem stanovení „minimálních požadavků“, ESD reaguje následovně: „Význam termínu ‘minimální požadavky’ (...) je jednoduše (...) ten, že ustanovení opravňují členské státy k přijetí přísnějších opatření, než těch, které stanovuje Společenství.“<sup>130</sup> Tento termín tedy podle ESD neklade omezení pro rozsah přijatého opatření.

Argumenty ESD týkající se domnělého porušení zásady proporcionality byly následující. Soudní přezkum by se měl zaměřit na to, zda byly splněny podmínky, jež princip proporcionality na předpisy klade: tedy zda prostředky pro dosažení cílů jsou vhodné a zda nejsou více restriktivní, než je nutné. Zákodárci však musí být při posuzování těchto kritérií při tvorbě právního předpisu, ponecháno široké uvážení, a to zvláště tehdy, když se jedná o tak komplexní téma, jako je sociální politika. „Soudní přezkum výkonu tohoto uvážení musí být tedy limitován na zkoumání toho, zda bylo toto uvážení narušeno zjevnou chybou, či zneužitím pravomocí, či zda dotčené instituce zjevně překročily hranice svého uvážení.“<sup>131</sup> Podle ESD vyhověla směrnice požadavkům principu proporcionality, jelikož přímo přispívá ke zlepšení zdraví a bezpečnosti zaměstnanců. ESD dále uvedl několik příkladů, které demonstrují možnost členských států, či samotných zaměstnanců a zaměstnavatelů stanovit pravidla odlišná. ESD uzavřel svou úvahu tím, že neshledal zjevnou chybu ze strany Rady, a tak směrnici prohlásil za souladnou se zásadou proporcionality.

Přístup ESD k subsidiaritě, který plyne z tohoto rozsudku je silně pro-integrační. Dalo by se jednoduše shrnout, že tam, kde v rámci sdílených pravomocí stanovuje SES pravomoc Společenství k určité činnosti, pokud Společenství nepřekročí rámec zmocnění, je tato činnost v souladu se zásadou subsidiarity. S tímto přístupem není možné souhlasit, protože redukuje dopad zásady subsidiarity na naprosté minimum. Vždyť přece samotný fakt, že je EU zmocněna

---

<sup>130</sup> Rozsudek ESD, 84/94, Spojené království v. Rada, odst. 17.

<sup>131</sup> Tamtéž, odst. 58.

k určité činnosti neznamená, že ji může kdykoli vykonávat pouze za podmínky, že nepřekročí hranice svěření. Naopak, podle zásady subsidiarity se i při výkonu svěřených nevýlučných pravomocí musí instituce EU neustále zajímat o to, zda je její činnost skutečně nezbytná.

Žaloba tedy byla téměř v celém svém rozsahu zamítnuta, aniž by byla provedena jakákoli analýza toho, zda by vytčeného cíle mohly dosáhnout jednotlivé členské státy. Jediným bodem žaloby, kterému ESD vyhověl, byl požadavek na zrušení neděle jako obvyklého dne volna.

Dalším případem, který v této subkapitole budu analyzovat, je kauza<sup>132</sup> zahájená žalobou SRN na neplatnost směrnice<sup>133</sup> o systémech ochrany vkladů. Předmětná směrnice byla přijata na základě čl. 57, odst. 2 SES (podle LS je odpovídajícím čl. 64, odst. 2). Cílem směrnice bylo zvýšení ochrany vkladatelů všech bank působících v EU. Mezi klíčové body směrnice lze zařadit nově stanovenou povinnost každého členského státu zajistit fungování systému garance vkladů s tím, že některé instituce poskytující bankovní služby mohou být z tohoto systému vyjmuty, pokud jiným vymezeným způsobem dostatečně zajišťují vklady svých klientů. Minimální částka, do jejíž výše jsou vklady garantovány, byla stanovena na hodnotu odpovídající 20 000 ECU. Cíl této směrnice byl jasný – snaha zabránit tomu, aby banky z členských států, kde existovala nižší ochrana vkladů, této skutečnosti nezneužívaly v konkurenčním boji.

SRN se proti této směrnici postavilo především z toho důvodu, že německý bankovní systém byl v předmětné době považován za nejbezpečnější a existovala obava, že tak místní banky přijdou o konkurenční výhodu oproti bankám z jiných členských států<sup>134</sup>. SRN jako žalobce napadl směrnici ze dvou důvodů – za prvé se domníval, že

---

<sup>132</sup> Rozsudek ESD 233/94, SRN v. Evropský parlament a Rada.

<sup>133</sup> Směrnice č. 94/19 Evropského parlamentu a Rady o systémech ochrany vkladů.

<sup>134</sup> Estella, A. *The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique*. Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 150.

byla přijata na základě špatného právního základu, neboť směrnice je spíše než na regulaci bankovních operací zaměřena na ochranu vkladatelů, a tak měla být rovněž přijata na základě čl. 235 SES (tzv. doložka flexibility, podle LS čl. 352), za druhé pak považoval odůvodnění směrnice za nedostatečné, jelikož neobsahovalo žádné argumenty, které by v souladu s principem subsidiarity odůvodňovaly potřebnost činnosti Společenství. Žalobce však opět, stejně jako v předešlém případě, který uvádím, napadl nesoulad směrnice se zásadou subsidiarity toliko pouze z formálního, nikoli materiálního hlediska: „Německá vláda netvrdí, že směrnice porušila zásadu subsidiarity, ale tvrdí pouze to, že Společenství řádně neopodstatnilo soulad své činnosti s touto zásadou.“<sup>135</sup>

S oběma námitkami se ESD vypořádal stručně, nejprve konstatoval, že: „systém zavedený směrnicí má zabránit členským státům v tom, aby využívaly otázku ochrany vkladatelů k omezování činnosti bank pocházejících u jiných členských států. S ohledem na tuto skutečnost je jasné, že směrnice odstraňuje překážky v oblasti svobody usazování a svobody poskytování služeb.“<sup>136</sup>

Co se týče druhé námitky, pak ESD nejprve konstatoval, že směrnice byla, s ohledem na respektování principu subsidiarity, napadena pouze po formální stránce – tedy, že nejsou pochybnosti o tom, že tato směrnice z materiálního hlediska tomuto principu vyhovuje, ale existuje domněnka, že tento soulad nebyl v samotném textu směrnice dostatečně odůvodněn. ESD se ztotožnil s odůvodněním obsaženým v předmětné směrnici. Toto odůvodnění neobsahovalo žádné konkrétní kvantitativní údaje, ale pouze konstatování typu, že je „nutné zajistit minimální úroveň ochrany vkladatelů, ať už se nacházejí kdekoli ve Společenství“<sup>137</sup>, dále se pak ESD opřel o skutečnost uvedenou ve směrnici upozorňující na fakt, že před přijetím směrnice

---

<sup>135</sup> Rozsudek ESD 233/94, SRN v. Evropský parlament a Rada, odst. 24.

<sup>136</sup> Tamtéž, odst. 19.

<sup>137</sup> Rozsudek ESD 233/94, SRN v. Evropský parlament a Rada, čl. 26.

vydala Komise doporučení s obdobným obsahem, které se však ukázalo jako nedostatečné.

I druhé rozhodnutí ESD v otázce subsidiarity je jasně pro-integrační. ESD nepožaduje po Komisi, aby ve svých návrzích precizně odůvodňovala proč je její návrh v souladu se zásadou subsidiarity, pokud nabídne alespoň určité, byť obecné argumenty. Je ovšem otázkou, jak by se zachoval v případě, kdy by mu byl předložen případ, kde budou vážné pochybnosti nejen o tom, zda je předpis v pořádku po formální, ale rovněž materiální stránce. Často se však objevují i pochybnosti o tom, zda má vůbec ESD princip subsidiarity ve své rozhodovací praxi aplikovat, neboť někteří právní vědci tento princip považují spíše za princip politický, než právní.<sup>138</sup>

I po více než deseti letech od vydání těchto rozhodnutí se pohled ESD na princip subsidiarity prakticky nezměnil. Nezbyvá, než počkat na dopad přijetí LS, která mimo jiné zásadu subsidiarity do značné míry zviditelňuje – bez ochrany ESD by však ani nová role národních parlamentů, neměla valný dopad. Jak jsem již několikrát výše uvedl, zásadu subsidiarity považuji za velice důležitou součást evropského práva a považuji za velice žádoucí, aby se ESD odhodlal k jeho razantnějšímu prosazování.

Nyní se zaměřím na analýzu judikatury ESD ve vztahu k dalšímu zásadnímu principu omezujícího výkon pravomocí EU – zásadě proporcionality. Vztah ESD k této zásadě je značně odlišný od jeho postoje k subsidiaritě a již v několika případech byl legislativní akt vydaný Společenstvím na základě jeho rozporu se zásadou proporcionality. I z tohoto důvodu je judikatura týkající se této problematiky výrazně bohatší.

Důvodů proč tomu tak je můžeme nalézt více. Jedním z hlavních však bezpochyby je ten, že to byl právě ESD, kdo zásadu proporcionality do evropského práva první uvedl. V této subkapitole

---

<sup>138</sup> Viz Estella, A. *The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique*. Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 171.

provedu rozbor dvou rozsudků, které považuji za nejdůležitější, a jež dobrým způsobem ilustrují přístup, který ESD zvolil.

Ve věci Pietsch<sup>139</sup>, které bylo jedním z více podobných rozhodnutí<sup>140</sup> týkajících se nařízení 3429/80<sup>141</sup>, rozhodoval ESD v řízení o vydání předběžné otázky. Pan Pietsch porušil výše zmíněné nařízení tím, že uvedl nepravdivé údaje týkající se původu chráněného druhu hub, které chtěl dovézt na území Společenství. Hamburský celní úřad udělil panu Pietschovi na základě výše zmíněného nařízení pokutu ve výši 365 530 DM. Odvolací orgán, který se případem dále zabýval, položil ESD předběžnou otázku týkající se toho, zda je takto vysoká pokuta v souladu s principem proporcionality. Tento případ byl již čtvrtým podobným a i v tomto případě ESD rozhodl obdobně. ESD nejprve vymezil, kdy je možné v souladu s principem proporcionality uložit soukromým podnikatelům pokutu, když konstatoval, že takové pokuty jsou v souladu se zákonem, pokud jsou „vhodné a nutné k dosažení legitimních cílů (...). Pokud však existuje možnost volby mezi několika vhodnými opatřeními, má být použito to nejméně omezující z nich a uložené pokuty nesmí být v nepoměru k cílům, k jejichž dosažení opatření směřuje.“<sup>142</sup> Cílem předmětného nařízení byla ochrana vnitřního trhu před narušením jeho fungování a ESD usoudil, že pokuta v takové výši nebyla pro dosažení tohoto cíle nezbytně nutná.

Takové rozhodnutí je třeba jednoznačně ocenit, protože zcela koresponduje s obsahem principu proporcionality, jehož obsah jsem v předešlé části této kapitoly definoval. V tomto konkrétním případě slouží proporcionalita jako obrana proti svévolné činnosti státu v podobě rozhodnutí úřadů, které neoprávněně zatěžuje subjekty státní moci podřízené.

---

<sup>139</sup> Rozsudek ESD 296/94, Bernhard Pietsch v. Hauptzollamt Hamburg-Waltershof.

<sup>140</sup> Podnětem dalších obdobných rozhodnutí ESD byly rovněž předběžné otázky směřované vůči nařízení 3249/80: C-24/90, C-25/90 a C-295/94.

<sup>141</sup> Nařízení Komise č. 3249/80 přijímající ochranná opatření týkající se dovozu chráněných druhů hub.

<sup>142</sup> Rozsudek ESD 296/94, Bernhard Pietsch v. Hauptzollamt Hamburg-Waltershof, odst. 15.

Dalším důležitým rozsudkem byl ten vydaný ve věci ABNA Ltd a další<sup>143</sup>. Opět se jednalo o řízení o předběžné otázce a opět byl napaden právní předpis vydaný Společenstvím, tentokrát šlo o směrnici týkající se krmných směsí<sup>144</sup>. Tato směrnice byla napadena u národních soudů hned v několika členských státech. Nejvíce kontroverzí vyvolávalo ustanovení směrnice, které předepisovalo výrobcům krmiv povinnost poskytovat na vyžádání svým zákazníkům podrobné informace o jejich složení. Komise se zaštiťovala tím, že zemědělci mají mít přesné informace o složení krmiv, které podávají svým zvířatům. Někteří z výrobců krmiv toto opatření považovali za příliš regulativní a napadli jej především pro rozpor se zásadou proporcionality.

ESD vyhověl žalobcům a prohlásil předmětnou směrnici za neplatnou s ohledem na porušení zásady proporcionality. ESD konstatoval, že povinnost poskytovat zákazníkům přesné složení krmiva „závažně zasahuje do hospodářských zájmů výrobců, jelikož je nutí, aby prozradili receptury svých výrobků s rizikem, že tyto výrobky budou použity jako vzory (...) a zmíněným výrobcům jejich investice v oblasti výzkumu a inovace nepřinesou zisky.“<sup>145</sup> ESD v další části rozsudku jasně prokázal, že uvedené opatření jde zjevně nad to, co je třeba pro dosažení stanoveného cíle učinit, i vzhledem tomu, že směrnice obsahovala celou řadu dalších opatření, která jsou dostatečná k ochraně lidského zdraví. Například se jednalo o státní kontroly, či zákaz distribuce krmných směsí, které by byly shledány škodlivými.

Tuto část týkající se zásady proporcionality zakončím právní větou, která je obsažena v rozsudku ESD ve věci Agraproduktion Staebelow GmbH<sup>146</sup> a představuje jasné vymezení přístupu ESD k otázce proporcionality: „Zásada proporcionality (...) vyžaduje, aby akty

---

<sup>143</sup> Rozsudek ESD ve spojených věcech C-453/03, C-11/04, C-12/04, C-194/04.

<sup>144</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/2/ES, kterou se mění směrnice Rady 79/373/EHS o oběhu krmných směsí a zrušuje směrnice Komise 91/357/EHS.

<sup>145</sup> Rozsudek ESD ve spojených věcech C-453/03, C-11/04, C-12/04, C-194/04, odst. 69.

<sup>146</sup> Rozsudek ESD 504/04, Agraproduktion Staebelow GmbH v. Landrat des Landkreises Bad Doberan.



orgánů Společenství nepřekročily meze toho, co je přiměřené a nezbytné k dosažení legitimních cílů (...), přičemž se rozumí, že pokud se nabízí volba mezi vícero přiměřenými opatřeními, je třeba zvolit nejméně omezující opatření a způsobené nevýhody nesmějí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům. (...) Co se týče soudní kontroly podmínek uplatňování takové zásady s ohledem na širokou posuzovací pravomoc, kterou má zákonodárce Společenství v takové oblasti (...), jež s sebou (...) nese volby politické, ekonomické a sociální povahy a v jejímž rámci má zákonodárce provést komplexní posouzení, může být legalita takového opatření dotčena pouze zjevně nepřiměřenou povahou opatření (...).“<sup>147</sup>

---

<sup>147</sup>Tamtéž, odst. 35, 36.

## 4. PŘETRVÁVAJÍCÍ PROBLÉMY – NEJASNÉ VYMEZENÍ PRAVOMOCÍ EU?

### 4.1 Harmonizace právních předpisů

Z obsahu celé mé práce je patrná velká rozmanitost způsobů, jakými je EU dáвана pravomoc. Někdy se tak děje na základě výslovného zmocnění k určité konkrétní činnosti, jindy může být EU pověřena k vydání všech potřebných předpisů, jež jsou nutné ke splnění úkolu stanoveného v dané oblasti<sup>148</sup>. Z teorie implicitních pravomocí odvozujeme možnost vyvíjet určitou činnost i bez toho, že by k jejímu vykonávání byla EU výslovně zmocněna – postačí existence cíle, jehož má být dosaženo<sup>149</sup>. V této subkapitole se budu zabývat specifickou a do jisté míry kontroverzní pravomocí EU, kterou je vydávání opatření ke sbližování právních předpisů členských států, jejichž účelem je vytváření a fungování vnitřního trhu.

Výkon této pravomoci směřuje k jasnému cíli, jímž je vytvoření skutečného jednotného trhu v rámci EU, v němž nebudou existovat žádné ekonomické, právní či správní bariéry omezující svobodu pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu. A právě rozdílnost právních předpisů členských států, proti níž harmonizace směřuje, takové bariéry vytváří.

V prvních desetiletích existence EHS, konkrétně až do roku 1979, byla používána metoda detailní harmonizace<sup>150</sup>, která se ukázala být velmi neefektivní. Zlomem bylo rozhodnutí ESD 120/78 ve věci „Cassis de Dijon“, týkající se svobody pohybu zboží. Soud v rozhodnutí vyslovil existenci principu vzájemného uznávání standardů země původu, který vychází z logické úvahy, podle níž není důvod bránit

---

<sup>148</sup> Oba druhy zmocnění nalézáme například v oblasti dopravní politiky, v čl. 91, odst. 1 SFEU.

<sup>149</sup> S tímto úzce souvisí i problematika týkající se doložky flexibility, o které pojednávám v následující subkapitole.

<sup>150</sup> V rámci této metody se pro jednotlivé typy výrobků vytvářely specifické předpisy, které obsahovaly jednotné standardy, díky kterým pak tyto výrobky získaly přístup na celý společný trh.

v přístupu na trh zboží, které bylo v jiném členském státě v souladu s právem této země vyrobeno a prodáváno.<sup>151</sup> Princip vzájemného uznávání byl poté judikaturou ESD v určité míře „rozšířen“ i na ostatní svobody, především pak na svobodu poskytování služeb. Princip vzájemného uznávání však má své limity, kromě výslovně ve Smlouvě uvedených derogací základních svobod<sup>152</sup>, jimi pak jsou i tzv. kategorické požadavky, které mohou členské státy k zachování svých omezujících opatření vyvolat.<sup>153</sup> Nový přístup k harmonizaci, který se opírá o výše zmíněný rozsudek ESD, se tak namísto snahy unifikovat právní řády členských států, soustřeďuje na harmonizaci těch vnitrostátních předpisů, které vytvářejí bariéry obchodu navzdory aplikaci principu vzájemného uznávání. Jestliže například směrnice stanoví podmínky zdravotní nezávadnosti určitého typu výrobků, nemůže již členský stát zabránit dovozu takového výrobku s poukazem na kategorický požadavek ochrany veřejného zdraví.

Po stručném shrnutí vývoje a podstaty harmonizační pravomoci EU se nyní zaměřím na analýzu podstatných ustanovení LS. Pravomoc EU vydávat opatření ke sbližování právních předpisů členských států je zakotvena v čl. 114 až 118 SFEU a od ustanovení v SES se liší jen minimálně<sup>154</sup>. V čl. 114 a 115 nalézáme dvě různá zmocnění. V rámci toho prvního *„Evropský parlament a Rada řádným legislativním*

---

<sup>151</sup> Rozsudek ESD 120/78, „Cassis de Dijon“.

<sup>152</sup> V případě svobody pohybu zboží je to čl. 36 SFEU, podle nějž je možné uplatňovat *„zákazy nebo omezení dovozu, vývozu nebo tranzitu odůvodněné veřejnou mravností, veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností, ochranou zdraví a života lidí a zvířat, ochranou rostlin, ochranou národního kulturního pokladu, jenž má uměleckou, historickou nebo archeologickou hodnotu, nebo ochranou průmyslového a obchodního vlastnictví (...)*“

<sup>153</sup> Tyto kategorické požadavky mohou být například ve vztahu ke svobodě pohybu zboží uplatněny k zachování opatření členských států omezujících dovoz, které mají nediskriminační povahu a jsou nutné k ochraně veřejného zájmu. Tato kategorie je otevřená a záleží na okolnostech konkrétního případu, co do ní lze zařadit. Mezi obvykle uznávané kategorické požadavky patří: ochrana zdraví obyvatel, ochrana spotřebitele, účinnost daňového dozoru nebo ochrana spotřebitele.

<sup>154</sup> V SES nalézáme harmonizační pravomoc v čl. 94 až 97, kromě drobných formulačních odlišností a změny pořadí prvních dvou článků, došlo v LS k vložení nového čl. 118, který zmocňuje EU k vydávání opatření k ochraně práv duševního vlastnictví.

*postupem (...) přijímají opatření ke sblížení (...) předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu.*<sup>155</sup>

V rámci toho druhého pak „*Rada zvláštním legislativním postupem a po konzultaci s Evropským parlamentem (...) jednomyslně přijímá směrnice o sblížení (...) předpisů členských států, které mají přímý vliv na vytváření nebo fungování vnitřního trhu.*“<sup>156</sup> (vyznačeno O.K.)

Z tučně vyznačených částí těchto ustanovení jasně vyplývají odlišnosti mezi oběma články. Zatímco v případě čl. 114 jsou harmonizační předpisy vydávány prostřednictvím řádného legislativního postupu<sup>157</sup> a zákonodárce disponuje možností uvážení právní formy opatření, v případě čl. 115 je v rámci legislativního postupu Evropský parlament pouze konzultován, Rada rozhoduje jednomyslně a jedinou přípustnou právní formou opatření je směrnice. Pro výběr právního základu je zcela zásadní určení dopadu harmonizačního opatření na vnitřní trh.<sup>158</sup> Pokud je účelem předmětného opatření „zrušení bariér obchodu plynoucích z rozdílů mezi zákony (...) členských zemí“,<sup>159</sup> pak je správným právním základem čl. 114. Naproti tomu čl. 115<sup>160</sup> poskytuje právní základ těm opatřením, která vykazují nižší míru intenzity působení na vnitřní trh, když mají toliko přímý vliv na jeho vytváření a fungování. V praxi je čl. 115 využíván především k harmonizaci předpisů týkajících se daní, volného pohybu osob a práv a zájmů zaměstnanců – tyto oblasti jsou totiž výslovně vyloučeny z harmonizace podle čl. 114. Dalším omezením rozsahu aplikace čl. 114 pak je konstatování v prvním odstavci tohoto článku, které limituje použití tohoto článku pouze na situace, kdy není ve Smlouvách stanoveno jinak. Čl. 114 je tak zbytkovým ustanovením, které přijde na

---

<sup>155</sup> čl. 114, odst. 1 SFEU.

<sup>156</sup> čl. 115 SFEU.

<sup>157</sup> V rámci řádného legislativního postupu spolurozhoduje Evropský parlament a Rada. V Radě pak ke schválení návrhu stačí kvalifikovaná většina.

<sup>158</sup> Samozřejmě, že prioritním předpokladem pro vydání harmonizačního opatření podle těchto dvou článků je skutečnost, že toto opatření působí na vytváření a fungování vnitřního trhu příznivě.

<sup>159</sup> Rozsudek ESD 41/93, Francie v. Komise.

<sup>160</sup> Tento článek byl v SES před přijetím JEA jediným nástrojem harmonizace specificky zaměřené na fungování vnitřního trhu.

řadu, jen pokud nelze k vytváření vnitřního trhu použít některé specifické ustanovení vázané přímo na určitou oblast<sup>161</sup>.

To, co nás v souvislosti s tématem této rigorózní práce nejvíce zajímá, jsou faktické limity výkonu harmonizační pravomoci. Především to, jak moc může EU ve svém úsilí regulovat vnitřní trh zasahovat do oblastí, ve kterých svou pravomoc vykonávají členské státy. Ve snaze postihnout tento problém bude nejlepší obrátit se na judikaturu ESD, konkrétně na rozhodnutí ve věci 376/98, „Tabáková reklama“<sup>162</sup>.

Toto velmi známé a často citované rozhodnutí bylo výsledkem sporu týkajícího se směrnice regulující reklamu a sponzorství tabákových výrobků. Slovo „regulovat“ je v této souvislosti dost mírné, když ve skutečnosti šlo prakticky o zákaz veškeré reklamy na tabákové výrobky, stejně tak jako zákaz sponzoringu ze strany výrobců těchto produktů.

Komise svůj návrh hájila poukazem na to, že vzhledem k rozdílným právním předpisům v členských státech regulujících tuto oblast reklamy, vznikají překážky volnému obchodu, a že rovněž dochází k narušování hospodářské soutěže. Jako příklad prvního byly uvedeny časopisy obsahující tabákovou reklamu, jež by nemohly být prodávány v jiných členských státech s přísnějšími předpisy týkajícími se tabákové reklamy, jako příklad druhého pak byla nastíněna situace reklamních agentur, které jsou v členských státech, kde je zakázána reklama tabákových výrobků, oproti jejich konkurentům z jiných členských zemí, znevýhodněny.

Německo, žalobce v této věci, odmítlo všechny argumenty týkající se existence překážek volného obchodu a narušení hospodářské soutěže a vyslovilo názor, že směrnice ve skutečnosti skrytě směřuje k harmonizaci předpisů členských států týkajících se veřejného zdraví, jež je však Smlouvou výslovně zakázána<sup>163</sup>.

---

<sup>161</sup> Například čl. 50 SFEU vztahující se na právo usazování.

<sup>162</sup> Rozsudek ESD 376/98, Německo v. Parlament a Rada.

<sup>163</sup> Dnes v čl. 168 SFEU.

ESD v úvodu své argumentace konstatoval, že zákaz harmonizace předpisů členských států, jejichž cílem je ochrana lidského zdraví, v žádném případě neznamena, že „harmonizační opatření přijatá na základě jiných ustanovení Smlouvy nemohou mít dopad na ochranu lidského zdraví.“<sup>164</sup> Soud zdůraznil, že je v tomto případě nutné se zaměřit na posouzení, zda dotčená směrnice skutečně směřuje ke zlepšení podmínek vytvoření a fungování vnitřního trhu. Meze harmonizační pravomoci stanovil Soud následovně: „opatření uvedená v čl. 100a odst. 1 (podle LS čl. 114 SFEU – pozn. aut.) Smlouvy jsou určena ke zlepšení podmínek vytvoření a fungování vnitřního trhu. Vykládat tento článek v tom smyslu, že dává zákonodárci Společenství obecnou pravomoc k regulaci vnitřního trhu, by bylo nejen v rozporu se samotným zněním výše uvedených ustanovení, ale rovněž neslučitelné se zásadou (...), podle níž jsou pravomoci Společenství pravomocemi svěřenými. Krom toho musí být předmětem aktu přijatého na základě článku 100a (114) Smlouvy skutečně zlepšení podmínek pro vytvoření a fungování vnitřního trhu. Postačovalo-li by pouhé zjištění rozdílů mezi vnitrostátními právními úpravami, jakož i abstraktního rizika vzniku překážek základních svobod nebo narušení hospodářské soutěže, která z nich mohou vyplynout, k odůvodnění volby článku 100a (114) jako právního základu, mohl by se stát soudní přezkum dodržování tohoto právního základu zcela neúčinným.“<sup>165</sup> ESD tedy vyslovil požadavek nutnosti zkoumání podmínek na vnitřním trhu v oblasti tabákové reklamy a následné porovnání současného stavu s dopady změn předepsaných směrnicí. Výsledkem této analýzy mělo být zjištění, zda Společenství překročilo své pravomoci při vydání této směrnice, či nikoli.

ESD rozhodl, že k takovému překročení pravomoci došlo. Nebylo to však v rozsahu celé směrnice, protože některá opatření shledal Soud jako oprávněná. Především se takto vyjádřil o zákazu tabákové reklamy v periodickém a neperiodickém tisku, která může opravdu potenciálně

---

<sup>164</sup> Rozsudek ESD 376/98, Německo v. Parlament a Rada, odst. 78.

<sup>165</sup> Rozsudek ESD 376/98, Německo v. Parlament a Rada, odst. 83, 84.

zabránit prodeji tohoto druhu zboží v rámci celé EU. Soud naopak nenašel žádné ospravedlnění pro zákaz reklamy na plakátech, či v kinech, jelikož tato statická, nepřenositelná reklama nemohla nijak narušit volný obchod mezi členskými státy.

Co se týče narušení hospodářské soutěže, ESD neshledal v oblasti konkurenčního boje reklamních agentur znatelné narušení soutěže, když konstatoval, že rozdíly v právních řádech členských států mají pouze vzdálený a nepřímý vliv na postavení agentur. Prostá rozdílnost právních řádů, která znatelně nenarušuje hospodářskou soutěž, pak nemůže vést ke vzniku pravomoci Společenství, harmonizovat tyto podmínky.

Předmětná směrnice měla zkrátka příliš široký záběr a v těch aspektech, ve kterých Soud nenašel existenci narušení fungování vnitřního trhu a zároveň neidentifikoval pozitivní efekt směrnice na vytváření a fungování vnitřního trhu, nebyla ESD podpořena. Výsledkem nemohlo být nic jiného, než zrušení předmětné směrnice.

Na otázku, do jaké míry může EU prostřednictvím harmonizace zasahovat do pravomocí náležejících členským státům, výše zmíněné rozhodnutí odpovídá v tom smyslu, že se tak může dít v takové míře, v jaké je to odůvodnitelné skutečnou podporou vytváření a fungování vnitřního trhu.<sup>166</sup>

Na závěr subkapitoly se ještě stručně zmíním o možnosti členských států aplikovat i v oblastech harmonizovaných předpisy EU vlastní, odlišné normy. Tato možnost je členským státům dána v čl. 114, odst. 4 a násl. Tato ustanovení slouží jako protiváha toho, že je v případě harmonizační pravomoci stanovené v čl. 114 uplatňován v rámci legislativního postupu při hlasování v Radě systém kvalifikované většiny. Podle odst. 4 je členský stát oprávněn si ponechat vlastní vnitrostátní předpisy ze závažných důvodů uvedených v čl. 36 SFEU. Podle odst. 5 může členský stát poté, co byly přijaty

---

<sup>166</sup> Samozřejmě zde vznikají hraniční problémy a je otázka jak by byla řešena situace, kdy by se dostala do konfliktu snaha podpořit vnitřní trh zasahující do pravomoci Smlouvou výslovně svěřenou členským státům, jako je například pravomoc regulovat výkon vlastnického práva v čl. 345 SFEU.

harmonizační opatření zavést odlišné vnitrostátní předpisy opírající se o nové vědecké poznatky. Jelikož se jedná o výjimky z pravidla, je na místě velká přísnost ze strany Komise, jako orgánu, který takové výjimky povoluje. Především je nutné, aby dotčený členský stát přesně specifikoval, v čem se odlišuje od států ostatních, a proč tedy nemůže v této oblasti aplikovat stejnou právní úpravu jako zbytek EU.

## 4.2 Doložka flexibility

Doložka flexibility nachází původ své existence ve stejné úvaze, jako je tomu v případě implicitních pravomocí. Autoři nemohli při vytváření textu Smluv pomyslet na všechny eventuality, a tak do něj vložili doložku flexibility<sup>167</sup>, která umožňuje EU pružně reagovat na vzniklé okolnosti a řešit problémy, které nemohly být v době tvorby Smluv předpokládány.

Tato doložka již byla součástí původního textu SEHS a své novelizace se dočkala vlastně až po padesáti letech v LS. Ačkoli tedy došlo ke změně tohoto ustanovení, principiálně nedošlo k žádnému převratu, a tak s jistou mírou ostražitosti můžeme i dnes čerpat z poměrně bohaté judikatury ESD v této oblasti.

Doložka flexibility se nachází v čl. 352 SFEU:

*1. Ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami je nezbytná určitá činnost Unie v rámci politik vymezených Smlouvami, které však k této činnosti neposkytují nezbytné pravomoci, přijme Rada na návrh Komise jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu vhodná ustanovení<sup>168</sup>. Pokud jsou dotyčná ustanovení přijímána Radou zvláštním legislativním postupem,*

<sup>167</sup> Pravomoc EU k vydávání předpisů podle tohoto ustanovení bývá označována termínem subsidiární.

<sup>168</sup> V původní verzi doložky v SES se místo o „ustanoveních“ hovoří o „opatřeních“, stejně tak i v odpovídajícím článku Evropské ústavy. Anglická verze používá jak v SES, tak v Evropské ústavě i LS jediný termín „measure“, odpovídající českému „opatření“. Z tohoto pohledu se mi zdá být použití slova „ustanovení“ v české verzi chybné.



*rozhoduje rovněž jednomyslně, na návrh Komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.*

*2. V rámci postupu pro kontrolu zásady subsidiarity podle čl. 5 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii upozorní Komise vnitrostátní parlamenty na návrhy založené na tomto článku.*

*3. Opatření založená na tomto článku nesmějí harmonizovat právní předpisy členských států v případech, kdy Smlouvy tuto harmonizaci vylučují.*

*4. Tento článek nemůže sloužit jako základ pro dosažení cílů stanovených v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky a každý akt přijatý na základě tohoto článku respektuje meze stanovené v čl. 40 druhém pododstavci Smlouvy o Evropské unii.*

Nejprve je vhodné vymežit rozdíly mezi podobou doložky flexibility před a po LS. Hlavní změnou je rozšíření okruhu cílů, na něž lze toto ustanovení vztáhnout, v SES musely tyto cíle spadat do rámce společného trhu. Tato novelizace reaguje na změnu v povaze EU, která již dávno nemá cíle pouze v ekonomické oblasti, ale zasahuje takřka do všech sfér lidského života. Další rozdíl nalézáme v roli Evropského parlamentu, který stačilo dříve konzultovat, zatímco teď disponuje právem veta. Odst. 2 pak odráží novou roli národních parlamentů, jako „strážců zásady subsidiarity“, a dále potvrzuje skutečnost, že i předpisy přijaté podle tohoto ustanovení musejí respektovat zásadu subsidiarity.<sup>169</sup> Nový odst. 3 je možné považovat za nadbytečný, neboť je jasné, že EU nemůže v žádném případě jednat, pokud je takové jednání výslovně zakázáno Smlouvou. Konečně odst. 4 znovu potvrzuje zvláštní režim vztahující se na společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a bylo ho nutné do tohoto článku připojit vzhledem k tomu, že došlo ke zrušení pilířové struktury EU.

Čteme-li doložku flexibility v podobě novelizované LS, nemůžeme si nepovšimnout souvislosti s teorií implicitních pravomocí, konkrétně s jejím širším pojetím. Podle této teorie disponuje EU všemi

---

<sup>169</sup> Nejsou-li samozřejmě vydávány v oblastech s výlučnou pravomocí EU.

pravomocemi, které jsou nutné pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách. Z čl. 352 SFEU pak můžeme vyvodit, že EU disponuje pravomocí k vydávání předpisů nutných k dosažení některého z cílů EU. Z této souvislosti je možné odvodit, že v situacích, kdy určitá pravomoc vyplývá implicitně z cílů nebo úkolů daných Smlouvami, bude právě čl. 352 použit jako právní základ.<sup>170</sup>

Jak již bylo výše uvedeno, EU nemá pravomoc o pravomocích, proto i judikatura ESD stejně tak jako samotný text čl. 352 SFEU obsahují omezení týkající se používání subsidiárních pravomocí<sup>171</sup>.

Prvním z nich je, že činnost musí směřovat k dosažení některého z cílů EU. Tyto jsou uvedeny především v čl. 3 SEU, ale jednotlivé úkoly a cíle s konkrétnějším obsahem jsou vymezeny napříč celým textem Smluv. Tato skutečnost sama o sobě představuje určité omezení, leč nikoli velkého rozsahu, vzhledem k tomu, jak široce jsou cíle EU právě v čl. 3 SEU definovány.

Za druhé, činnost směřující k dosažení cíle EU je nutná. Jinými slovy, pokud by EU k předmětné činnosti nepřistoupila, nebylo by možné cíl daný Smlouvou zcela naplnit. V tomto bodě vzniká obrovský prostor, který je nutné vyplnit přesným definováním cíle, který má být dosažen, stejně tak jako prokázáním toho, že jej není možné dosáhnout jinak.<sup>172</sup>

Třetí omezení stanovuje nutnost neexistence Smlouvou svěřených pravomocí, jejichž výkon by mohl vést k naplnění stanoveného cíle.

---

<sup>170</sup> Čl. 352 SFEU je tedy možné považovat za právní zakotvení širšího pojetí implicitních pravomocí, když pro výkon těchto pravomocí, nyní po novelizaci, která odstranila vazbu na společný trh, poskytuje obecný právní základ.

<sup>171</sup> Kromě omezení jimž se věnuji v následujících řádcích, limitují používání čl. 352 rovněž již výše uvedená omezení týkající se subsidiarity, harmonizace právních předpisů a společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

<sup>172</sup> Například v souladu se zásadou subsidiarity a proporcionality směrnici namísto nařízení. Když samozřejmě samotný princip proporcionality musí být v tomto legislativním aktu, ostatně jako ve všech ostatních předpisech vydaných EU, respektován.

Tento aspekt týkající se používání čl. 352 SFEU vyvolává asi nejvíce kontroverzí. Jak ostatně vyplývá z následujícího příkladu, ESD se při výkladu Smlouvy odráží především od cíle, jehož má být dosaženo, a v textu stanovený způsob dosahování vymezených cílů pro něj není zcela směrodatný. V rozsudku 8/73<sup>173</sup> ESD konstatoval, že doložka flexibility umožňující Společenství vydávat právní předpisy může být použita i tehdy, pokud již Společenství disponuje pravomocí určenou k dosažení daného cíle, je-li tato pravomoc k dosažení cíle nedostatečná. V tomto případě mělo totiž Společenství pravomoc vydávat pouhá doporučení. Takový rozsudek vyvolává mnoho otázek i pochybností. Argumentace by mohla být vedena především v rámci vymezení důvodů, proč vůbec doložka flexibility existuje. Tato klauzule má reagovat na skutečnost, že při tvorbě textu Smlouvy nelze postihnout všechny možné eventuality. V dotčeném případě však Společenství disponovalo jasně danou pravomocí k plnění stanoveného úkolu, z čehož například Hartley odvozuje, že autoři Smluv tímto implicitně vyloučili možnost použití silnějších pravomocí.<sup>174</sup> Na základě tohoto rozhodnutí je pak zcela na místě se ptát, zda i ustanovení, která předepisují k plnění určitých úkolů použití směrnic<sup>175</sup>, mohou být s pomocí čl. 352 SFEU obcházena s odkazem na to, že pro dosažení stanoveného cíle je nezbytné vydání nařízení.

Rozhodování mezi tím, zda za právní základ pro výkon pravomocí zvolit konkrétní ustanovení Smlouvy, nebo obecnou doložku flexibility s sebou přináší další možné implikace. Jde především o situace, kdy je v konkrétním článku Smlouvy stanoven zvláštní legislativní postup<sup>176</sup>

---

<sup>173</sup> Rozsudek ESD 8/73, *Hauptzollamt Bremerhaven v. Massey-Ferguson*.

<sup>174</sup> Hartley, T. C. *The Foundations of European Community Law*. 6. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 109.

<sup>175</sup> Např. čl. 59 SFEU.

<sup>176</sup> Jedná se o nový termín zavedený LS, který zahrnuje všechny jiné legislativní postupy, než tzv. řádný legislativní postup. Řádný legislativní postup se vyznačuje tím, že v něm Evropský parlament disponuje rozhodovací pravomocí společně s Radou. V rámci zvláštního legislativního postupu pak disponuje Evropský parlament menší rozhodovací pravomocí a

přijímání předpisu, zatímco čl. 352 vyžaduje řádný legislativní postup. Další případ může nastat, když konkrétní články Smluv předepisují v rámci legislativního procesu hlasování v Radě kvalifikovanou většinou, zatímco čl. 352 vyžaduje v Radě jednomyslnost. Výsledná podoba nařízení či směrnice pak může být v případě použití různých legislativních postupů zcela jiná.<sup>177</sup>

Poslední pořadím, ale nikoli významem, je omezení, které neplyne přímo z textu čl. 352, ale bylo vysloveno ESD v posudku 2/94<sup>178</sup>. Případ se týkal možného přistoupení Evropského společenství k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. ESD konstatoval, že čl. 235 (podle SFEU 352 – pozn. aut.) není možné použít jako právní základ pro přistoupení k dotčené úmluvě a dále obecně k použití doložky flexibility uvedl, že: „toto ustanovení tvořící nedílnou součást systému založeného na principu svěřených (omezených) pravomocí nemůže sloužit jako základ pro rozšiřování rozsahu pravomocí Společenství mimo obecný rámec tvořený ustanoveními Smlouvy jako celku a obzvláště pak ustanoveními, které definují úkoly a činnosti Společenství. Čl. 235 (352) nemůže za žádných okolností sloužit jako právní základ pro přijetí ustanovení, jež by vedly k podstatné novelizaci Smluv, ke které by došlo bez následování procedury pro tento účel ve Smlouvě stanovené.“<sup>179</sup>

Změny, které přinesla LS v této oblasti lze hodnotit pozitivně, především s ohledem na zvýraznění role Evropského parlamentu, zakotvení omezení výkonu subsidiárních pravomocí ve vztahu k zásadě subsidiarity a harmonizaci právních předpisů. LS však rovněž rozšířila oblast použití doložky flexibility na všechny politiky EU vyjma

---

Rada může za určitých podmínek přijmout právní předpis i bez souhlasu Evropského parlamentu.

<sup>177</sup> Judikatura ESD je v oblasti určování správného právního základu ve vztahu k doložce flexibility velmi bohatá. Viz. Rozsudek ESD 45/86, Komise v. Rada; Rozsudek ESD 377/98, Nizozemsko v. Parlament a Rada.

<sup>178</sup> Posudek ESD 2/94, „Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod“.

<sup>179</sup> Tamtéž.

Společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Důsledek této novelizace však nesmí být přeceňován především proto, že pod pojem „v rámci společného trhu“ bylo i před LS možné zařadit většinu politik EU. Na námitky týkající se nebezpečí plíživého rozšiřování pravomocí EU prostřednictvím doložky flexibility, však Evropský konvent reagovat nedokázal, a tak i v budoucnu bude docházet ke sporům, týkajícím se především oprávněnosti použití doložky flexibility v situacích, kdy se zdá být možné použít pro úpravu určité oblasti specificky svěřenou pravomoc. ESD dal ve své judikatuře zcela jasně najevo, že je ochoten umožnit velmi extenzivní používání tohoto institutu, a tak skutečnou záruku toho, že EU nebude čl. 352 zneužívat, musíme hledat v procedurálních otázkách, které dávají Evropskému parlamentu spolurozhodovací pravomoc a především vyžadují při hlasování v Radě jednomyslnost. Kdo jiný, než zástupci členských států by měli mít zájem na tom, aby EU své pravomoci nekontrolovatelně nerozšiřovala.

#### **4.3 Hlasování v Radě a obecné přechodové klauzule**

V závěrečné subkapitole se zaměřím na problematiku, která na první pohled přímo nesouvisí s dělbou pravomocí mezi EU a členské státy, ale ve skutečnosti zcela zásadně ovlivňuje výkon pravomocí EU. Jedná se o způsob hlasování v Radě. Konkrétně o to, zda jsou právní předpisy v Radě přijímány na základě jednomyslnosti, nebo zda k jejich přijetí stačí kvalifikovaná většina. LS přináší v tomto smyslu zásadní změny, když v mnoha oblastech, kde byla dosud v rámci legislativního procesu vyžadována v Radě jednomyslnost, zavádí systém kvalifikované většiny. Další s tímto související změnou je zakotvení tzv. obecných přechodových klauzulí, pro stručnost nazývaných francouzským slovem

passerelle<sup>180</sup>. Tyto klauzule umožňují přechod od jednomyslnosti k hlasování kvalifikovanou většinou, aniž by bylo nutné novelizovat Smlouvy.

Začněme se samotným systémem hlasování v Radě, kdy k přijetí návrhu není potřeba souhlasu všech, nýbrž pouze souhlas určitým způsobem definované většiny. Podle LS stačí k přijetí návrhu Komise souhlas 55% členských států<sup>181</sup>, které zároveň reprezentují 65% obyvatel EU.<sup>182</sup> Tato změna systém kvalifikované většiny jednoznačně zjednodušuje a zprůhledňuje. Pro středně velké a malé země však bude znamenat jisté snížení jejich váhy. Já se však domnívám, že v rámci předchozího systému hlasování byly velké členské státy dosti znevýhodněny, a že se tedy jedná o krok správným směrem.

Kromě změny týkající se způsobu určení kvalifikované většiny, rovněž došlo k rozšíření případů, v nichž bude ke schválení návrhu Radou stačit dosažení kvalifikované většiny. Těchto změn lze v LS v závislosti na interpretaci napočítat 40 až 60.<sup>183</sup> Kvalifikovaná většina tak bude nově ve větším rozsahu aplikována například v oblasti týkající se soudní spolupráce a vnitra, nebo v rámci zahraniční a bezpečnostní politiky.

To, zda v určité oblasti vyžaduje smlouva ke schválení návrhu jednomyslnost, nebo postačí kvalifikovaná většina, velmi významně

---

<sup>180</sup> Jedná se o francouzský výraz označující malý most či lávku. Toto pojmenování nese rovněž most spojující historické centrum Lucemburku s čtvrtí v níž mají sídlo instituce EU.

<sup>181</sup> V současnosti minimálně 15 členských států.

<sup>182</sup> Podle SES je aplikován systém, ve kterém je každému státu v Radě přidělen určitý počet hlasů, po přepočtu je k přijetí návrhu třeba 73,9 % hlasů, alespoň 14 členských států reprezentujících minimálně 62% obyvatel EU. Počet hlasů přidělený členským státům je částečně odvozen od počtu obyvatel jednotlivých zemí s výrazným zvýhodněním menších států, což dokazuje například porovnání hlasů ČR (12) a SRN (24). Nový systém bude v souladu s Protokolem č. 9 připojeným k LS plně využíván až od 1. dubna 2017.

<sup>183</sup> Parliament: House of Lords: European Union Committee. The Treaty of Lisbon: An Impact Assessment, 10th Report of Session 2007-08. The Stationery Office, 2008, s. 49.

ovlivňuje možnost EU v této záležitosti vystupovat. Dalo by se takřka hovořit o tom, že oblasti, ve kterých je v Radě uplatňována jednomyslnost, nespádají de facto do pravomocí EU, když jakýkoli členský stát může přijetí rozhodnutí zablokovat. Ačkoli je tedy určitá pravomoc výslovně svěřena EU, má ve skutečnosti každý jednotlivý členský stát možnost, výkon této pravomoci zcela znemožnit.

Význam systému hlasování kvalifikovanou většinou v Radě byl vysvětlen výše. S tímto vědomím lze přistoupit k analýze institutu passerelle. Nejedná se však v systému Smluv o úplnou novinku, přechodové klauzule vázané na konkrétní oblasti nalézáme například již v čl. 137, odst. 2 SES, týkající se sociální politiky nebo v čl. 175, odst. 2 SES spadajícího do politiky životního prostředí. Opravdovou novinkou, kterou LS přináší, jsou obecné přechodové klauzule, které umožňují provádět změnu hlasování z jednomyslnosti na kvalifikovanou většinu, a to bez omezení na konkrétní oblast.

Obecné přechodové klauzule nalézáme v čl. 48 SEU, který rovněž poskytuje právní podklad pro řádnou novelizační proceduru, stejně tak, jako pro proceduru zjednodušenou<sup>184</sup>.

*Stanoví-li Smlouva o fungování Evropské unie nebo hlava V této smlouvy, že Rada rozhoduje v určité oblasti nebo v určitém případě jednomyslně, může Evropská rada přijmout rozhodnutí, které Radě umožní v této oblasti nebo v tomto případě rozhodovat kvalifikovanou většinou. Tento pododstavec se nepoužije na rozhodnutí související s vojenstvím nebo obranou.*

*Stanoví-li Smlouva o fungování Evropské unie, že Rada přijímá legislativní akty zvláštním legislativním postupem, může Evropská rada přijmout rozhodnutí, kterým umožní přijímat tyto akty řádným legislativním postupem.*<sup>185</sup>

---

<sup>184</sup> Jedná se rovněž o novinku zavedenou LS.

<sup>185</sup> Čl. 47, odst. 7 SEU.

Tato ustanovení zakotvují obecnou možnost změnit systém hlasování v Radě ve všech politikách EU, a to včetně zahraniční a bezpečnostní politiky – zde je ovšem výslovně vyloučena možnost takto zasáhnout do rozhodnutí souvisejících s vojenstvím nebo obranou. V rámci možnosti zavést nově řádný legislativní postup i tam, kde se doposud uplatňoval postup mimořádný, pak může dojít ke zvýšení významu Evropského parlamentu, jenž by získal spolurozhodovací pravomoc v dalších oblastech.

Následující ustanovení předepisují procedurální omezení institutu passerelle. Dříve, než může Evropská rada rozhodnout, potřebuje souhlasné stanovisko Evropského parlamentu, a především nesmí žádný parlament členského státu ve lhůtě šesti měsíců od okamžiku, kdy je mu záměr Evropské rady oznámen, vyslovil svůj nesouhlas. Pokud nejsou obě z těchto podmínek splněny, nelze rozhodnutí o změně způsobu hlasování přijmout.

Kromě obecných přechodových klauzulí však nadále zůstává zachován institut zvláštních přechodových klauzulí. Nově se s přechodovými klauzulemi setkáme například v oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky v čl. 31, odst. 3 SEU nebo v oblasti soudní spolupráce v civilních věcech v čl. 81 SFEU. Tato ustanovení mají ve vztahu k obecným přechodovým klauzulím nezávislé postavení a některé z nich, např. výše zmíněný čl. 31, odst. 3 nestanovují podmínku souhlasu Evropského parlamentu, ani parlamentů členských států.

Novelizace Smluv týkající se rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou a zavádějící obecné přechodové klauzule, jednoznačně směřují k posílení akceschopnosti EU. Ačkoli těmito změnami nedochází k rozšíření okruhu pravomocí, významně se existující pravomoci posilují, což povede ke změně charakteru přijímaných právních aktů. Nové směrnice a nařízení by mohly rozhodněji směřovat k řešení problémů a méně doplácet na nutnost dosažení úplné shody všech členských států. To je ještě významnější v Unii, která může již za několik let čítat více, než třicet členských států. Tento trend by však



v žádném případě neměl znamenat, že budou ignorovány zájmy států nacházejících se v momentální menšině. Členové Rady musí i nadále usilovat o co největší možný konsenzus, respektovat názor minority a být si dobře vědomi toho, že se hned při dalším hlasování, v souvislosti s obhajováním pro ně klíčového národního zájmu, mohou sami ocitnout v menšině. Kvalifikovaná většina jednoznačně usnadní přijímání právních aktů, ale nesmí nikdy sloužit k bezohlednému prosazování momentálně většinových názorů.

Zakotvení obecných přechodových klauzulí směřuje k vytvoření symetričtějšího a transparentnějšího způsobu rozhodování v EU, když umožňuje provádět změny vedoucí k rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou v Radě a většímu zapojení Evropského parlamentu. Zájmy členských států, které by se snad bály možného zneužití tohoto institutu, jsou chráněny přísnými procesními požadavky, zahrnujícími právo veta ze strany národních parlamentů. Ve vzduchu ovšem stále visí otázka, zda obecná passerelle bude vůbec využívána, uvědomíme-li si, že zvláštní přechodové klauzule zakotvené Amsterdamskou smlouvou, dosud nikdy využity nebyly.

## ZÁVĚR

Původ i povaha pravomocí EU jsou determinovány principem svěřených pravomocí. Podle této zásady EU všechny své pravomoci odvozuje od pravomoci členských států a tedy její pravomoc je omezena. Uznaná existence nevyjádřených implicitních pravomocí pak částečně působí proti výše zmíněnému principu, když rozšiřuje okruh pravomocí EU v míře nutné k plnění stanovených cílů.

Lisabonská smlouva přináší novinku v podobě jasné kategorizace pravomocí EU podle jejich povahy. Taková kategorizace dosud existovala pouze v teorii a neměla jednotnou podobu. Vymezení oblastí na ty, v rámci nichž EU vykonává pravomoc výlučnou a na ty, kde nikoli, je důležité mimo jiné proto, aby bylo jasné, v jakých oblastech musí být aplikován princip subsidiarity. Tato zásada společně s principem proporcionality představuje obecné omezení výkonu pravomocí EU. Zatímco princip proporcionality musí být Uníí respektován při jakékoli činnosti, princip subsidiarity se uplatňuje pouze tehdy, pokud EU jedná v oblasti s pravomoci nevýlučnou.

Kontroverzními, i po změnách provedených Lisabonskou smlouvou, zůstávají ustanovení, která EU propůjčují možnost určitým způsobem rozšiřovat okruh svých pravomocí. Jedná se o doložku flexibility, která umožňuje Unii jednat i tehdy, nedisponuje-li jasně svěřenou pravomocí, a pak o pravomoc harmonizační, která v návaznosti na úsilí podpořit fungování vnitřního trhu, umožňuje vydávat předpisy ke sbližování právních řádů členských států. Novým tématem, o kterém se hodně hovoří, jsou obecné přechodové klauzule – institut zavedený LS, který umožňuje přechod od jednomyslného hlasování v Radě k systému s kvalifikovanou většinou.

Lisabonská smlouva se pokusila reagovat na nedostatky, které byly systému dělby pravomocí mezi EU a členské státy vyčítány. Šlo

především o nejasnost a vágnost, se kterou byly tyto pravomoci definovány.

Mezi hlavní pozitiva nové úpravy jednoznačně patří provedení kategorizace pravomocí, které přispívá k větší přehlednosti. Některé potíže tím byly odstraněny, leč stále musíme podrobně analyzovat ustanovení Smluv, týkající se jednotlivých politik, chceme-li skutečně zjistit, k jakým konkrétním činnostem je EU oprávněna. Toto však není výtka vůči kategorizaci provedené LS. Způsoby, jakými EU jedná, jsou velmi rozmanité a jejich povaha bude vždy dána jednotlivými svěřenými pravomocemi.

Dalším pozitivním rysem reformy se stalo zapojení národních parlamentů do kontroly respektování principu subsidiarity. Změna je o to více žádoucí proto, že tento naprosto klíčový princip, zůstával dosud dosti upozaděn. Je to přitom subsidiarita, která i přes všechny snahy neustále rozšiřovat pravomoci Unie, představuje jasnou záruku omezení výkonu pravomocí EU. Členské státy, reprezentované nezávislými parlamenty a nikoli vládami zároveň působícími v Radě, jsou těmi správnými strážci tohoto nesmírně důležitého principu. O to vícearáží, jak vágně se Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality vyjadřuje o kritériích, která mají být aplikována při zvažování toho, zda je unijní činnost vhodná, či nikoli. Já sám bych si dokázal představit existenci určitého, nikoli taxativního, katalogu důvodů, které činnost EU ospravedlňují. Tento seznam by mohl vycházet z judikatury ESD, stejně tak jako z již dříve přijatých „modelových“ předpisů.

Negativně je třeba zhodnotit způsob, jakým se LS pokusila definovat vnější výlučné pravomoci. V čl. 3, odst. 2 SFEU inspirovaném judikaturou ESD dochází k velice vágnímu a extenzivnímu stanovení externích exkluzivních pravomocí. Ustanovení je skutečně pouze inspirované judikaturou, když principy uvedené v soudních rozhodnutích interpretuje příliš zjednodušeně. Takové

ustanovení přináší do problematiky výkonu vnějších pravomocí EU jen více nejasností. Ve vztahu k čl. 216 SFEU, který zakotvuje způsob uzavírání mezinárodních smluv, pak působí velmi zmatečně a nechává zcela bez odpovědi otázku, kdy, a zda vůbec disponuje EU rovněž vnějšími sdílenými pravomocemi.

Několik problémů, existujících již dříve zůstává neřešeno. Nenastal žádný posun v otázce implicitních pravomocí, stejně tak nebyly reflektovány námitky mnohých, volajících po zpřesnění a omezení používání institutů harmonizace a doložky flexibility.

Z celkového hodnocení vychází LS, i přes výše zmíněné nedostatky, spíše pozitivně. Celková koncepce směřovala k větší srozumitelnosti a transparentnosti, a z tohoto hlediska je úprava obsažená v LS lepší než ta současná. Lisabonská smlouva téměř vůbec nerozšiřuje okruh oblastí, v nichž EU působí, ani nijak nemění principy, na nichž je dělba pravomocí mezi EU a členskými státy založena. LS se spíše zaměřuje na vytvoření akceschopnější Unie a posílení již dříve Unii svěřených pravomocí, a to především rozšířením systému hlasování kvalifikovanou většinou v Radě. Záleží pak na úhlu pohledu pozorovatele evropského dění, zda bude tuto skutečnost považovat za příznivou. Ti, kteří na EU pohlížejí jako na fórum, do kterého dobrovolně vstupují členské státy s cílem hledat řešení problémů přesahujících schopnosti jednotlivých států, mají důvod ke spokojenosti. Ti, kteří v EU vidí někoho, kdo pomalu, ale jistě ukrajuje poslední zbytky suverenity členských států a zaplavuje právní řád zbytečnými předpisy, pak bijí na poplach.

V samotném závěru bych se rád pozastavil nad jedním zcela specifickým aspektem, podstatně ztěžujícím provedení faktického vymezení pravomocí na ty náležející EU a na ty patřící členským státům. Jedná se o institucionální provázanost těchto dvou subjektů představovanou Radou. Dalo by se totiž hovořit o tom, že oblasti, ve kterých je v Radě uplatňována jednomyslnost, nespádají de facto do

pravomocí EU, když jakýkoli členský stát může přijetí legislativního aktu zablokovat. Ačkoli je tedy určitá pravomoc výslovně svěřena EU, má ve skutečnosti každý jednotlivý členský stát možnost, výkon této pravomoci zcela znemožnit. Tato paradoxní situace vyplývá z toho, že na rozdíl od Komise a Evropského parlamentu, jejichž členové jsou skutečnými, relativně nezávislými představiteli EU, je Rada tvořena osobami, které „sedí na dvou židlích“. Členové Rady jsou především zástupci vlád členských států a až v druhém pořadí tvoří kolektivně nejsilnější zákonodárný orgán EU. Při snaze skutečně vymezit hranici mezi pravomocemi EU a členskými státy je tak nutné si uvědomit vzájemnou provázanost institucí EU s ústavními orgány členských států. EU není nezávislá entita odtržená od členských států, EU je členskými státy tvořena. EU tak není „oni“, ale spíše „my“ a vytyčit jednoznačnou dělící čáru mezi těmito subjekty, je nemožné.

## SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

### **Knižní publikace**

Akademie věd ČR. Slovník spisovné češtiny. 2. vydání. Praha: Academia, 2000.

Blahož, J., Klíma, K., Skála, J. Ústavní právo Evropské unie. Dobrá Voda, Aleš Čeněk, 2003.

Craig, P. – de Búrca, G. EU Law. Texts, Cases and Materials. 4. vydání. Oxford : Oxford University Press, 2007.

Estella, A. The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique. Oxford: Oxford University Press, 2003.

Fiala, P., Pitrová, M. Evropská unie. Brno : Centrum pro studium demokracie a kultury, 2004.

Griller, S., Ziller, J. (eds.). The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism Without a Constitutional Treaty?. Springer, 2008.

Hartley, T. C. The Foundations of European Community Law. 6. vydání. Oxford : Oxford University Press, 2007.

Hendrych, D. a kol. Právníký slovník. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003.

Klabbers, J. An Introduction to International Institutional Law. Cambridge University Press, 2005.

Macleod, I., Hendry, I. D., Hyett, S. The External Relations of the European Communities. Oxford : Clarendon Press, 1996.

Syllová, J., Pítrová, L., Svobodová, M. a kol. Ústava pro Evropu. Komentář. Praha : C.H. Beck, 2005.

Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. Evropské právo. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006.

Tillotson, J., Foster, N. Text, Cases and Materials on European Union Law. 4. vydání. London : Cavendish Publishing Limited, 2003.

Tridimas, T. The General Principles of EU Law. Oxford University Press, 2006.

Týč, V. Základy práva Evropské unie pro ekonomy. 5. vydání. Praha: Linde, 2006.

Weatherill, S. Cases and Materials on EU Law. 6. vydání. Oxford : Oxford University Press, 2003.

### **Příspěvky v časopisech**

Barrett, G. „The king is dead, long live the king“: the recasting by the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments. *European Law Review*, 2008, č.1, s. 66 – 85.

Bogdandy, A. von, Bast, J. The European Union's vertical order of competences: the current law and proposals for its reform. *Common Market Law Review*, sv. 39, 2002, č. 2. s. 227 – 268.

Craig, P. Competence: clarity, conferral, containment and consideration. *European Law Review*, sv. 29, 2004, č. 3, s. 323 – 344.

Craig, P. The Treaty of Lisbon: Process, architecture and substance. *European Law Review*, 2008, č. 2. s. 137 – 167.

De Búrca, G. Reappraising Subsidiarity's Significance after Amsterdam. *Jean Monnet Working Paper 7/99*. K nalezení na <http://www.jeanmonnetprogram.org>.

Dashwood, A. The relationship between the Member States and the European Union/European Community. *Common Market Law Review*, sv. 41, 2004, č. 2, str. 355 – 381.

Di Fabio, U. Some remarks on the allocation of competences between the European Union and its Member States. *Common Market Law Review*, sv. 39, 2002, č. 6, str. 1289 – 1301.

Hervey, T. K. Up in smoke? Community (anti)-tabacco law and policy. *European Law Review*, sv. 26, 2001, č. 2, str. 101 – 125.

Mayer, F. Competences – Reloaded? The Vertical Division of Powers in the EU after the New European Constitution, in Weiler and Eisgruber, eds., *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*. *Jean Monnet Working Paper*, 2004, č. 5, k nalezení na <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/040501-16.html>

Requejo, F. Federalism and National Groups. *International Social Science Journal*, 2001.

## **Právní prameny a dokumenty**

Smlouva u založení ESUO, 1951.



Smlouva o založení EHS (ES), 1957.

Smlouva o založení EURATOM, 1957.

Nařízení Komise č. 3249/80 přijímající ochranná opatření týkající se dovozu chráněných druhů hub.

Princip subsidiarity. Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu, SEC(92) 1990.

Smlouva o založení EU, 1993.

Směrnice č. 94/19 Evropského parlamentu a Rady o systémech ochrany vkladů.

Amsterodamská smlouva, 1997.

Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality, 2001, ve znění Smlouvy z Nice.

Smlouva z Nice, 2001.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/2/ES, kterou se mění směrnice Rady 79/373/EHS o oběhu krmných směsí a zrušuje směrnice Komise 91/357/EHS.

Zpráva předsednictví Evropského konventu určená jeho plénu ze dne 15.5.2002, CONV 47/02.

Návrh na přijetí nařízení o založení Evropské železniční agentury, COM (2002) 23.

Návrh Komise na směrnici Evropského parlamentu a Rady o bezpečnosti leteckých dopravních prostředků používajících letiště na území Společenství, COM 2002 (8).

Směrnice Rady č. 93/104 o některých aspektech organizace pracovní doby.

Protokol o úloze národních parlamentů v EU, 2007, ve znění připojeném k Lisabonské smlouvě.

Protokol o používání principů subsidiarity a proporcionality, 2007, ve znění připojeném k Lisabonské smlouvě.

Prohlášení o společné zahraniční a bezpečnostní politice, 2007, ve znění připojeném k Lisabonské smlouvě.

Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, 2007.

Parliament: House of Lords: European Union Committee. The Treaty of Lisbon: An Impact Assessment, 10th Report of Session 2007-08. The Stationery Office, 2008.

### **Rozhodnutí a posudky ESD**

Rozsudek Soudního dvora ESUO 8/55, Fédération Charbonnière de Belgique v. Vysoký úřad.

Rozsudek ESD 11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel.

Rozsudek ESD 22/70, Komise v. Rada (ERTA/AETR).

Rozsudek ESD 8/73, Hauptzollamt Bremerhaven v. Massey-Ferguson.

Posudek ESD 1/76.

Rozsudek ESD 3,4, a 6/76, „Kramer“.

Rozsudek ESD 120/78, „Cassis de Dijon“.

Rozsudek ESD 281, 283-5, 287/85, Německo v. Komise.

Rozsudek ESD 45/86, Komise v. Rada.

Rozsudek ESD 24/90, Hauptzollamt Hamburg-Jonas v. Werner Faust Offene Handelsgesellschaft KG.

Rozsudek ESD 41/93, Francie v. Komise.

Posudek ESD 1/94, „WTO“.

Posudek ESD 2/94, „Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod“.

Rozsudek ESD 84/94, Spojené království v. Rada.

Rozsudek ESD 233/94, Německo v. Evropský parlament a Rada.

Rozsudek ESD 296/94, Bernhard Pietsch v. Hauptzollamt Hamburg-Waltershof.

Rozsudek ESD 376/98, Německo v. Parlament a Rada.

Rozsudek ESD 377/98, Nizozemsko v. Parlament a Rada.

Rozsudek ESD 504/04, Agraproduktion Staebelow GmbH v. Landrat des Landkreises Bad Doberan.

## RESUMÉ

Questions concerning the division of competences between the European Union and member states are those which cause the most controversy. The issue of the division of competences is closely linked to the very substance of every state. Therefore, sovereignty and the system of the division of competences between the EU and member states should be very closely examined.

At the beginning of my thesis I will outline the type of competences with which I will deal. I focus on the legislative power – the sole power which facilitates the creation of rules. However, it is important to bear in mind the nature of EU competence. The only entity holding sovereign original powers and international personality is a state. All international organizations, including the EU, possess only derived legal personality and the nature of its competences is limited to those specifically conferred on it by the states that establish it.

This character of EU competence might cause problems when dealing with issues not anticipated by the drafters of the Treaties, such as when a doctrine of implied powers steps in. This doctrine tells us that international organizations also hold powers not explicitly conferred on them which are necessary for attainment of stated objectives. Principles of implied powers were endorsed by the European Court of Justice (ECJ) many times, especially with relation to the external power of the EU to conclude international agreements.

The Lisbon Treaty brings new features into the discussion on the division of powers. This document, strongly influenced by its predecessor, the European Constitutional Treaty, aims for bigger transparency and tries to achieve greater legal certainty. The most apparent novelty is the categorization of competences of the EU according to their nature. This categorization was previously created by the theory and case-law of the ECJ. What is new is the codification of these categories and also the precise inclusion of EU policies into these categories. The Treaty on the functioning of the EU thus entails

categorization comprising of exclusive competences, shared competences, competences to support, co-ordinate or supplement and two specific categories, co-ordination of economic, employment and social policy and competence in the area of common security and foreign policy. All the policies of the EU are situated in these categories and those that are not belong to the shared competence category, which serves as a default position.

Very important general limitations on the usage of EU competences are principles of subsidiarity and proportionality. The principle of subsidiarity applies only to those competences that are non-exclusive. It limits execution of those competences to the extent that the EU shall act only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the member states, either at the central level or at the regional and local level, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved at Union level. Under the principle of proportionality, which applies to all EU actions, the content and form of Union action may not exceed what is necessary to achieve the objectives of the Treaties. Whilst principle of proportionality was endorsed by ECJ many times, its attitude towards acceptance of the principle of subsidiarity remains very reluctant.

The Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality annexed to the Treaties was significantly amended by the Lisbon Treaty. The most important alteration made was inclusion of national parliaments into the legislative process with relation to the application of the principle of subsidiarity. If a certain number of national parliaments express their disapproval of the legislative proposal, the Commission has to reassess this proposal.

There are certain aspects of the way in which the competences between the EU and member states are divided that are especially controversial. The flexibility clause is one of them. This clause enables the EU to conduct actions that are necessary for the attainment of stated objectives, although there is no express authorization for such an

action in the Treaty. Another contentious issue is the problem of the harmonization of laws that vests within EU the power to pass legislative harmonizing national laws, which have as their object, the establishment and functioning of the internal market. New provisions, so called passerelles, contained in the Lisbon Treaty, then provide for a simplified procedure that may lead to the transition from the voting system in the Council, based on unanimity, to the qualified majority voting system.

Generally speaking, the Lisbon Treaty brings about bigger clarity into the system of the division of competences. Although it doesn't give new competences to the EU, it significantly strengthens the execution of the competences already conferred on it. For those who consider the EU to be a forum where problems of the overlapping capacities of member states are solved, it is good news. For those who prefer strong sovereign national states, the Lisbon Treaty means another step in an unwanted direction.

## KLÍČOVÁ SLOVA

Evropská unie

pravomoc

Lisabonská smlouva

European Union

power

Lisbon Treaty