

ACTA  
UNIVERSITATIS  
CAROLINAE

---

IURIDICA 3/2010



VYBRANÉ  
TEORETICKÉ PROBLÉMY  
EVROPSKÉHO PRÁVA  
PO RATIFIKACI  
LISABONSKÉ SMLOUVY

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE  
NAKLADATELSTVÍ KAROLINUM  
2010

*Vědecký redaktor:* prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

*Recenzenti:* prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.  
prof. JUDr. Vladimír Týč, CSc.

*Toto číslo vychází v rámci výzkumného záměru MSM0021620804  
„Kvantitativní a kvalitativní proměny právního řádu na počátku 3. tisíciletí –  
kořeny, východiska a perspektivy“ – oborový úkol „Evropské právo“,  
řešitel prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.*

## OBSAH

<i>prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.:</i> Příspěvek Lisabonské smlouvy ke zmírnění demokratického deficitu v EU .....	7
<i>doc. JUDr. Richard Král, Ph.D., LL.M.:</i> Prameny práva EU ve světle Lisabonské smlouvy .....	21
<i>doc. JUDr. Pavel Svoboda, Ph.D., D.E.A.:</i> Vnější smlouvy EU po Lisabonské smlouvě a české právo .....	33
<i>JUDr. Lenka Pítrová, CSc.:</i> Lisabonská smlouva pod lupou Ústavního soudu ČR .....	51
<i>JUDr. Ing. Jiří Zemánek, CSc.:</i> Institucionální reforma EU podle Lisabonské smlouvy: složení Evropské komise .....	75



## PŘÍSPĚVEK LISABONSKÉ SMLOUVY KE ZMÍRNĚNÍ DEMOKRATICKÉHO DEFICITU V EU

MICHAL TOMÁŠEK

Změny v primárním právu EU, které přinesl vstup v platnost Lisabonské smlouvy dnem 1. prosince 2009, znovu otevírají řadu latentních problémů evropské integrace, i když tentokrát v novém světle. Jedním z nich je demokratický deficit tvorby evropského práva. Jeho kritici poukazují zejména na skutečnost, že těžiště právotvorné činnosti spočívá spíše než na demokraticky zvolených zástupcích lidu, na představitelích exekutivy, ať už v Evropské komisi nebo v Radě EU. K plné demokratické legitimitě by bylo zapotřebí, aby co nejširší okruh aktů Unie vycházel z vůle Evropského parlamentu, jakožto shromáždění zástupců, volených občany Evropské unie. Neobstojí tvrzení, že Evropský parlament získal demokratickou legitimitaci prostřednictvím národních parlamentů. Za chabý je třeba pokládat i argument, že právotvorná působnost Rady je přenesením demokratické legitimize ze členských států v tom smyslu, že představitelé členských států v Radě, kteří zasedají na úrovni ministrů, získali mandát v jednotlivých členských státech, neboť jejich účast ve vládě členského státu je odvozena z výsledků voleb v příslušném členském státě, jakož i z hlasování o důvěře vládě v jednom každém členském státě.

Národní parlamenty měly tradičně na evropskou právotvorbu jen dílčí vliv, který se omezoval na ratifikaci norem primárního práva – zřizovacích smluv, popřípadě smluv o přistoupení – a už vůbec nemohly přímo ovlivňovat sekundární právo – nařízení, směrnice a další jeho akty. Kupříkladu v Německu by patrně žádný konstitucionalista nepovažoval demokratickou legitimitaci státní moci za dostatečnou, pokud by tuto státní moc vykonávali v zásadních otázkách zástupci zemských vlád, delegovaní prostřednictvím Spolkové rady. Proto také německý Spolkový ústavní soud ve svém nálezu ve věci slučitelnosti Smlouvy o ES s německou ústavou<sup>1</sup> konstatoval, že „*Evropská unie není zdaleka spolkovým státem (Bundesstaat), nýbrž zůstává stále ‚spolkem států‘ (Staatenbund), v němž si členské státy jako ‚vládci smluv‘ podržují konečné slovo*“. V nálezu Spolkového ústavního soudu ve věci ratifikace Smlouvy o EU z roku 1993 proto soud v Karlsruhe výslovně uvedl, že „*nadnárodní společenství (Staatenverbund) musí získávat demokratickou legitimitaci od svobodně zvolených zástupců lidu do Evropského parlamentu, který by měl mít stejné legislativní pravomoci jako mají parlamenty členských států*“. Ty zatím Evropský parlament nemá, takže je podle soudců

<sup>1</sup> Nález Spolkového ústavního soudu E 89, 155, II z 12. října 1993.

v Karlsruhe v ústavním smyslu deficitní. Nezbytnou demokratickou legitimaci mají zatím pouze parlamenty členských států, včetně Spolkového sněmu, kterému přísluší kontrolovat, jak Spolková vláda přejímá komunitární normy do německého vnitrostátního právního řádu. V případě neshod mezi Spolkovým sněmem a Spolkovou vládou tu opět stojí Spolkový ústavní soud, aby posoudil, zda komunitární norma, vpuštěná do německého práva, nenaruší německou ústavnost. Rozhodne-li proti jejímu vpuštění, pak je tu Evropský soudní dvůr, aby uvážil, zda takové rozhodnutí nepodlomí konstrukci Evropské unie. Svým důrazem na demokratickou legitimaci aktů ES posílil německý ústavní soud do značné míry již zavedenou praxi Evropského soudního dvora v té části, kde se soudní dvůr v Lucemburku zabývá posuzováním vztahů pravomocí členských států a Společenství, včetně vztahu jejich právotvorných procesů. Tedy otázky, kdy se členské státy mohou ohrazovat proti zavádění určitých norem ES, přijatých byrokratickou cestou bez nezbytné aproby volenými orgány členských zemí (nařízení), anebo kdy se naopak orgány EU dovolávají soudní cestou, aby členské státy transponovaly do jejich práva ty akty, které podle orgánů ES vyplývají z komunitárních závazků členských států. Je zcela pochopitelně v souladu s demokratickými principy, že takové nadstátní společenství, jakým je Evropská unie, musí stát a stojí na přísných zásadách vlády práva a demokracie. Také proto je evropský právotvorný proces nezřídka brán v pochybnost, pokud jde o určitý demokratický deficit při přijímání norem evropského práva. Kupříkladu v argumentaci německého Spolkového ústavního soudu je často zdůrazňována skutečnost, že v evropském právotvorném procesu nejsou dostatečné podmínky pro demokratickou dělbu pravomocí mezi exekutivou a legislativou.

Pochybnosti o deficitní demokracii při tvorbě evropského práva se objevily i ve Francii. Částečně se je podařilo překlenout novelou Francouzské ústavy z roku 1992, jíž byla v článku 88-4 zakotvena povinnost vlády předkládat Národnímu shromáždění a Senátu návrhy aktů Společenství a Evropské unie, obsahující ustanovení zákonné povahy, a to jakmile jsou předloženy Radě EU. Tím si vlastně francouzský ministr, který v Radě EU hlasuje o návrzích norem sekundárního práva „přiváží s sebou“ z Francie demokratickou legitimaci Národního shromáždění a tím i francouzských voličů. V řadě členských států se námitka demokratického deficitu zhojuje tak, že členové vlády, kteří hlasují v orgánech EU, jsou vybavováni demokratickou legitimací doma, od svých národních parlamentů. Obdobně ve Velké Británii podle usnesení Dolní sněmovny ze 17. listopadu 1998 nesmí žádný ministr odsouhlasit v Radě EU návrh evropské právní normy, která je stále v britském Parlamentu součástí tzv. „kontrolního procesu“. V Rakousku je podle článku 23e, odst. 1 Ústavy příslušný člen Spolkové vlády povinen neprodleně informovat Národní radu i Spolkovou radu o všech záměrech v rámci EU tak, aby k nim mohly tyto orgány vyjádřit své stanovisko. Jestliže Národní či Spolková rada vydají k takovému záměru EU své stanovisko, je příslušný člen Spolkové vlády při hlasování v orgánech EU takovým stanoviskem vázán. Také ve Finsku se návrhy norem sekundárního práva zabývá parlament a vybavuje příslušného ministra národní demokratickou legitimací pro hlasování v orgánech EU.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Podrobněji srov. Pítrová, L. a kol., Úloha národních parlamentů v legislativním procesu Evropské unie, *Právník 2002*, č. 10, s. 1013–1070.



Také Evropský soudní dvůr už v roce 1980 ve svém rozsudku **Isoglucose**<sup>3</sup> uznal, že účast demokraticky zvoleného Evropského parlamentu na právotvorném procesu ES je podstatnou náležitostí institucionální rovnováhy, kterou předvídá Smlouva o EHS a že je výrazem základního demokratického principu. Zanedbání řádného čtení předloh právních předpisů v Parlamentu tam, kde to předepisuje Smlouva, může mít za následek neplatnost příslušných aktů pro porušení Smlouvy. Z této judikatury vplynulo *de facto* suspenzivní veto pro Evropský parlament, a také proto bylo postavení Evropského parlamentu, oproti stavu z doby první přímé volby do tohoto orgánu v roce 1979 výrazně posíleno, zejména v devadesátých letech, kdy bylo do právotvorného procesu zavedeno kooperační a spolurozhodovací řízení. Přesto je stále nesrovnatelné s postavením parlamentů v demokratických zemích, kde zákonodárná moc parlamentu představuje vrchol pyramidy státní moci. I když revize zřizovacích smluv Maastrichtskou smlouvou (1993) a Amsterdamskou smlouvou (1999) rozšířila prostor pro spolurozhodování Evropského parlamentu, přetrvává na straně některých členských států důvod pochybností o jeho legislativním mandátu, přestože je dán spíše *implicite*.<sup>4</sup>

## DEMOKRATICKÝ DEFICIT JAKO PROTIKLAD NADSTÁTNOSTI EU

Poukaz na demokratický deficit evropských rozhodovacích procesů může být ovšem vyvrácen premisou, že Evropská společenství, dnes Evropská unie, byla založena jako mezinárodní organizace a že právě rozhodování spíše na exekutivní než na zastupitelské úrovni je pro mezinárodní organizace typické. Čím více se Evropská unie přibližuje rozhodování v parlamentní formě, tím více se vzdaluje svému původnímu obrysu a přibližuje se naopak federativnímu nadstátu.

Diskuse o podobnosti nadstátních společenství jako jsou Evropská společenství nebo nově Evropská unie s federálními státy není v právní teorii nijak nová. Obdobné státovědecké úvahy se objevují už ve 20. letech minulého století v souvislosti se Společností národů. Hans Kelsen už roku 1925 napsal, že jde o pokus o nadstát, „*civitas maxima*“, jehož ideálem by do budoucna bylo obsáhnout všechny státy.<sup>5</sup> Kupříkladu německá nauka spatřovala ve Společnosti národů tzv. „spolek států“ (*Staatenbund*), jakožto mezinárodní societu, kterou odlišovala od „spolkového státu“ (*Bundesstaat*), jenž vznikl sdružením jako nový celkový stát „*civitas composita*“, nadřízený jednotlivým dílčím státům, jež jsou jeho členy, s vlastní suverenitou, vlastní právní subjektivitou a vlastním státním občanstvím.<sup>6</sup> Takové fáze Společnost národů dosáhnout neměla. Když počátkem devadesátých let německý Spolkový ústavní soud posuzoval žaloby na ústavnost Maastrichtské smlouvy, zopakoval výše uvedené kategorie „*Staa-*

<sup>3</sup> Evropský soudní dvůr v právní věci 138/79, Roquette Frères v. Conseil, SbSD 1980, s. 3333–3360.

<sup>4</sup> Srov. např. Ligot, M., *La révision des traités européens après Amsterdam*, Paris 1997, s. 348 an.

<sup>5</sup> Kelsen, H., *Allgemeine Staatslehre*, 1925, s. 55 an.

<sup>6</sup> Nawiasky, H., *Der Bundesstaat als Rechtsbegriff*, 1920, s. 67 an.

tenbund“ a „Bundesstaat“ s tím, že ideálem Evropské unie je spíše zvýraznit rysy pojmu „Staatenbund“.<sup>7</sup> O Společnosti národů se v науce, včetně nauky československé hojně hovořilo jako o potenciálním „ústředním státu“ (*civitas maxima*), přestože se jedním dechem vesměs dávalo najevo, že nemá ústřední politickou moc či organizaci nebo že jeho ústřední moc či organizace není zcela dostačující.<sup>8</sup> Významný český internacionalista Antonín Hobza<sup>9</sup> v této souvislosti napsal, že všechno právo se dosud tvořilo ve svazech, ať rodinných, kmenových, národních nebo církevních. Právo šlo podle Hobzy zároveň s vládou a se svazovou mocí. Již z toho lze soudit, že také mezinárodní právo se bude vyvíjet tak, aby se stalo „právem svazovým“. Bez svazové moci nelze sjednat uspokojivé záruky ani právní sankce. Proto již po staletí lidstvo uvažovalo o dovršení své právní organizace, o jakémisi světovém svazu (*civitas maxima*), jenž by uskutečnil harmonii národů, zabezpečil mír a uplatnil jediné právo.

Československá nauka proto odkazovala nejen na středověké projekty takových organizací, například na shora zmíněný projekt Jiřího z Poděbrad, ale též na projekty novověké, jež se neměly zastavit u jednotlivých států, ale usilovaly o nadstátní svazy. Podle A. Hobzy byla Společnost národů „vyvrcholením organizace lidstva“ a „náběhem k jednotné organizaci lidstva“.<sup>10</sup> Ovšem zůstalo toliko u náběhu, protože mezi zakladateli Společnosti národů nebyl dostatek vůle založit nadstátní vůli. V každé části Paktu o Společnosti národů lze pozorovat, jak byly nové myšlenky nadstátnosti potlačovány dosavadní zátěží právního myšlení.<sup>11</sup> Jestliže, jak řečeno výše, se Společnost národů nejvíce podobala „spolku států“, pak je třeba dodat, že od dokonalého modelu „spolku států“ ji dělil především nedostatek geografického základu. Na druhé straně, „spolek států“ má především hájit zájmy určité oblasti, kdežto Společnost národů měla ambice řešit úlohy nadstátní. Stejně jako dnes není nauka schopna vymezit, do jaké kategorie spadá Evropská unie, tak i v době meziválečné nebyla koncepce Společnosti národů jednoznačně zařaditelná. A. Hobza varoval, že snaha o to, aby Společnost národů byla za každou cenu zařazena do některé z kategorií jako „spolek států“, nemá rozumný smysl, protože jde o spojení států, které nemá v historii obdoby.<sup>12</sup> V souladu s jinými evropskými teoretiky mezinárodního práva A. Hobza soudil, že obraz Společnosti národů by byl zkrácen, kdybychom na něj chtěli uplatňovat představy o tradičních organizačních uskupeních, neboť jde o nové období mezinárodního práva.<sup>13</sup> Obdobnou argumentaci zaznamenáváme dnes v souvislosti s Evropskou

<sup>7</sup> Podrobněji Tomášek, M., *Statě o Evropské unii*, Praha, Codex 1994, s. 33.

<sup>8</sup> Kelsen, H., *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts*, 1928, Krejčí, J., *Právní jevy v čase, 1937*, Masaryk, T. G., *Svěrová revoluce*, 1925, Adamovich, L., *Grundriß des tschechoslowakischen Staatsrechtes*, 1929, Adler, F., *Die Grundgedanken der tschechoslowakischen Verfassungsurkunde in der Entwicklungsgeschichte des Verfassungsrechtes*, 1927, Baxa, B., *Ústavní listina republiky Československé a vliv cizích ústav*, 1930.

<sup>9</sup> Hobza, A., *Úvod do mezinárodního práva mírového*, 1933, s. 133 an.

<sup>10</sup> Tamtéž.

<sup>11</sup> Výstižně charakterizoval tento rozpor kolumbijský delegát Urrutia roku 1921 slovy: „*La Société des Nations vit dans un système de transaction perpétuelle entre le principe de la souveraineté des Etats et le principe de l'Association.*“ („Společnost národů žije v systému neustálého pohybu mezi principem suverenity a principem spolku.“)

<sup>12</sup> Hobza, A., *Úvod do mezinárodního práva mírového*, 1933, s. 141.

<sup>13</sup> Kupříkladu německý internacionalista Hold-Ferneck soudil, že Společnost národů patří je v mezinárodním životě mezi jevy, které vznikly teprve nedávno, nikdo neví, jak dlouho tu budou, a proto doporučuje zdrženlivost při vědeckém hodnocení podobných jevů. („*Ein Gebilde, das in der Geschichte seinesglei-*

unii snad jen s tím rozdílem, že o evropském právu nehovoříme jako o právu mezinárodním, ale jako o právu nadnárodním.

Zejména po prvních přímých volbách do Evropského parlamentu v roce 1979 je nepochybným trendem vývoje evropského práva zmírňovat demokratický deficit evropské právo tvorby. Tento trend se projevil už v jednotném evropském aktu roku 1986, daleko výrazněji pak ve Smlouvě Maastrichtské i Amsterdamské v devadesátých letech minulého století. Neratifikovaná Ústava pro Evropu zachovávala funkci Rady EU jako jednoho ze základních pilířů evropského právo tvorného procesu. V rámci spolutřídovací procedury ovšem posílila oproti dosavadnímu stavu úlohu Evropského parlamentu tak, že se měl dostat v rámci právo tvorných pravomocí na roveň Radě EU. Na rozdíl od dřívějších 37 vymezených oblastí by býval mohl podle Smlouvy o Ústavě pro Evropu Evropský parlament vetovat unijní akty v 88 oblastech. Pokud by například Evropský parlament nesouhlasil s vydáním evropského zákona (nyní nařízení) a nedošlo by k dohodě v rámci dohodovacího řízení, nemohl takový evropský zákon vstoupit v platnost. Smlouva o Ústavě pro Evropu přijala trend posilování demokratické legitimacy sekundárních právních aktů také zvýšením úlohy národních parlamentů, které mohou vznášet námitky k přijímaným právním předpisům v podobné formě, jako mohl Evropský parlament v počátcích své existence a před posílením jeho pravomocí na dosavadní úroveň. Na jedné straně chtěla Smlouva o Ústavě pro Evropu zavést nové instituty sekundárního práva, například tzv. „organické zákony“, na druhé straně v řadě případů nahrazovala i předtím známý princip konzultace s Evropským parlamentem požadavkem jeho souhlasu. Z textu Smlouvy o Ústavě pro Evropu vyplývalo, že se Evropské unie chce vydat cestou posilování pravomocí mocí zákonodárné při tvorbě sekundárního práva.

Po krachu ratifikace Ústavy pro Evropu přijata Lisabonská smlouva, která, na rozdíl od Smlouvy o Ústavě pro Evropu, přistupuje k reformě evropského primárního práva, včetně řešení jeho demokratického deficitu konzervativněji, než činila Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Ta měla především nahradit platné Smlouvy o ES a o EU novým právním dokumentem. Oba hlavní prameny primárního evropského práva měly být podle č. IV-437 Smlouvy o Ústavě pro Evropu zrušeny. Lisabonská smlouva volí v minulosti již osvědčenou metodu, totiž být v pořadí další mezinárodní smlouvou, jíž se mají měnit a doplňovat ustanovení dosavadních zřizovacích smluv o Evropském společenství a o Evropské unii, které byly za posledních více než padesát let modifikovány už vícekrát.<sup>14</sup> Řešení modifikovat dosavadní právní základ evropských integračních uskupení změnami ve stávajících zřizovacích smlouvách, včetně jejich přejmenování, bylo zvoleno jako přijatelnější metoda po krachu ratifikace Smlouvy o Ústavě pro Ev-

---

*chen sucht, und an Essen Errichtung noch vor zwanzig Jahren keine Regierung auch nur im entferntesten gedacht hat ... Bei der Jugend des Bundes und bei der Ungewissheit des Schicksals, das ihm bescheiden ist, scheint es verführt zu sein, die Frage zu erörtern, ob er Subjekt des Völkerrechts ist oder nicht.“)*

<sup>14</sup> Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství z 25. března 1957 (Římská smlouva) pozmeněná na základě Jednotného evropského aktu ze 17. a 28. února 1986, pozmeněná a přejmenovaná jako Smlouva o Evropském společenství na základě Smlouvy o Evropské unii ze dne 7. února 1992 (Maastrichtská smlouva) a pozmeněná a přečíslovaná na základě smlouvy z 2. října 1997 (Amsterdamská smlouva) ve znění Niceské smlouvy z 26. února 2001.

ropu. Podle Lisabonské smlouvy je právním základem EU pozměněná Smlouva o EU, ponechávající si svůj název, a Smlouva o ES, přejmenovaná na Smlouvu o fungování Evropské unie. Smlouva o založení Evropského společenství atomové energie (SEURATOM) a stávající protokoly ke zřizovacím smlouvám jsou pozměněny protokoly, jakožto nedílnými součástmi Lisabonské smlouvy.

Zmírnění demokratického deficitu tvorby evropského práva se v Lisabonské smlouvě projevuje v několika prvcích. Předně je to omezení pravotvorné iniciativy, kterou si podle platné úpravy monopolizuje Evropská komise. Podle článku 289, odstavce 4 Smlouvy o fungování Evropské unie mohou být ve zvláštních případech legislativní akty přijímány z podnětu skupiny členských států nebo Evropského parlamentu, na doporučení Evropské centrální banky nebo na žádost Soudního dvora nebo Evropské investiční banky. Lisabonská smlouva počítá s možností tzv. „občanské iniciativy“, kde bude moci jeden milion občanů z většího počtu členských států vyzvat Komisi k předložení určitých návrhů. V tomto případě ovšem nejde o pravou legislativní iniciativu. Dalším prvkem je posílení úlohy Evropského parlamentu, který upravuje článek 294 Smlouvy o fungování Evropské unie. Zda tímto novým postupem dochází k účinnému odstranění demokratického deficitu evropského práva, bude patrně předmětem dalšího zkoumání. V každém případě Lisabonská smlouva demokratický deficit evropského práva oslabuje tím, že ve většině případů nahrazuje dosud známý princip konzultace s Evropským parlamentem požadavkem jeho souhlasu.

Konečně třetím a nejvýznamnějším prvkem na cestě ke zmírňování demokratického deficitu při tvorbě evropského sekundárního práva má představovat posílení úlohy národních parlamentů, s nímž počítal už návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Úloha vnitrostátních parlamentů je posílena Protokolem o úloze národních parlamentů v EU a Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Vnitrostátní parlamenty mají právo být informovány o veškerých návrzích evropských legislativních aktů, mohou uplatňovat odůvodněná stanoviska k tomu, zda je návrh evropského legislativního aktu v souladu se zásadou subsidiarity. Přezkum návrhu legislativních aktů na základě stanovisek vnitrostátních parlamentů ovšem neznamená jeho zpětvzetí, což jistě postavení vnitrostátních parlamentů v evropském legislativním procesu příliš neposiluje. Oproti Smlouvě o Ústavě pro Evropu je nicméně role vnitrostátních parlamentů v Lisabonské smlouvě o něco větší. Především formulací článků 9–12 Smlouvy o EU v Lisabonské smlouvě, ale hlavně dikcí Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality.<sup>15</sup> Oproti jeho původnímu znění v souvislosti se Smlouvou o Ústavě pro Evropu je tam ve spojení s Lisabonskou vloženo nové ustanovení, podle něhož v případě, kdy odůvodněná stanoviska o nedodržení zásady subsidiarity v návrhu legislativního aktu představují nejméně prostou většinu hlasů přidělených vnitrostátním parlamentům, musí být návrh Komisí přezkoumán. Pokud Komise rozhodne o zachování návrhu, jsou stanoveny zvláštní dopady do legislativní procedury s cílem zohlednit stanoviska vnitrostátních parlamentů v co největší možné míře.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Viz též odkaz čl. 61b Smlouvy o fungování Evropské unie v Lisabonské smlouvě.

<sup>16</sup> Viz článek 7 odst. 3 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

## PODÍL OBČANA NA „EVROPSKÉ DEMOKRACII“

Přímý vztah evropského občana k různým projevům Evropské unie není zatím naplněn a je zřejmé, že skutečné naplnění tohoto vztahu by vedlo k faktické federalizaci EU. Naplněním přímého vztahu občana k Evropské unii nemusí být jen jeho podíl na tvorbě evropského práva prostřednictvím jím volených zástupců do Evropského parlamentu, ale třeba také jeho přímý podíl na tvorbě evropského rozpočtu. K takovému přímému podílu evropského občana na tvorbě evropského rozpočtu by došlo, pokud by byly zavedeny například evropské daně, podobné federální dani v USA.

Evropská integrační uskupení byla konstituována na základě mezinárodních smluv jako mezinárodní organizace, zprvu ekonomické povahy. Historická zkušenost prozatím ukázala, že federalistické tendence evropských integračních uskupení lze realizovat v ekonomické oblasti, ale obtížně v oblasti politické. Už koncem 40. let vynaložilo mnoho příznivců evropského federalismu velké úsilí, aby tu byl určitý orgán, který by vykonával jistou míru suverenity nad členskými státy, čímž by se vytvořil institucionální zárodek budoucí celoevropské federace. V praxi se však ukázalo, že dobře míněná koncepce evropské federace a následně celoevropské ústavy postrádala základní náležitost, totiž politickou vynutitelnost. Proti té se rozhodně stavěly Velká Británie, ale také kupříkladu skandinávské státy. Politická federalizace Evropy ztroskotala už před šedesáti lety a ani dnes k ní nepanuje všeobecně sdílená vůle. Neprůchodnou politickou integraci nahradila integrace ekonomická. Nejprve v sektoru uhlí a oceli a koncem padesátých let v oblasti volného pohybu zboží, služeb, kapitálu a pracovníků. Otcové zakladatelé Robert Schuman a Konrad Adenauer si tak uvědomili nutný rámec ekonomické integrace, do něhož vnesl konkrétní náplň technokrat Jean Monet. Praktické fungování Monetova systému, charakterizované rovnováhou federalistických a funkcionalistických prvků, zformovalo v padesátých letech kompromisní doktrínu funkcionálního federalismu EHS v ekonomické oblasti.<sup>17</sup> Původní EHS byla klasickou mezinárodní organizací, ovšem s jednou podstatnou odchylkou. Od běžných mezinárodních organizací se EHS, od roku 1967 ES, odlišovala především tím, že generovala samostatný právní řád, vynutitelný vůči členským státům normou procesního práva. Tvorba norem tohoto právního řádu v zásadě nevybočovala z mezí tvorby norem kterékoliv jiné mezinárodní organizace. Tedy zástupci členských států podle jim přiděleného poměru hlasů.

Evropské právo se až do prvních všeobecných a přímých voleb do Evropského parlamentu v roce 1979 vyznačovalo potlačováním úlohy parlamentů při tvorbě komunitárních předpisů. Až od osmdesátých let získává Evropský parlament stále větší podíl na tvorbě evropského práva, ale ani současný stav není většinou považován za dokonalý mechanismus přijímání právních norem volenými zástupci lidu. Pozice národních parlamentů byla vůči evropské právo tvorbě ještě horší. Dlouho se omezovala na pouhou kontrolu činnosti vlastních ministrů v Radě a některé státy si samy musely vyrábět mechanismy, jak mají jejich ministři získávat doma mandát pro hlasování v Radě

<sup>17</sup> Tomášek, M., *Statě o Evropské unii*, Praha, Codex 1994, s. 10.

EU o příslušných právních předpisech. Až Amsterodamská smlouva z roku 1997 uložila Komisi a Radě zasílat národním parlamentům všechny návrhy právních předpisů nebo konzultačních dokumentů. Současná úprava ovšem pouze umožňuje, aby se národní parlamenty vyjadřovaly k návrhům evropských předpisů ve vlastním vnitrostátním prostředí, tedy aby určitým způsobem působily na své vlády.

Smlouva o Ústavě pro Evropu chtěla jít ještě dále. Chtěla národní parlamenty více aktivizovat přímo vůči orgánům EU, a to tak, že by mohly přímo podávat námitky proti návrhům právních předpisů. Své námitky by mohl národní parlament podat, pokud by podle jeho názoru byla porušena zásada subsidiarity, tedy pokud by došel k názoru, že návrh evropského právního předpisu příliš zasahuje do pravomocí členských států. Vznese-li námitku třetina národních parlamentů členských států, je Komise povinna návrh přepracovat. Pokud Komise nevyhoví námitkám a předpis přesto vstoupí v platnost, může příslušný členský stát podat žalobu na neplatnost takového aktu Evropskému soudnímu dvoru. Tuto žalobu nemůže podat národní parlament přímo, protože nepatří mezi tzv. „privilegované žalobce“, ale může zmocnit vládu svého státu, aby jeho jménem takovou žalobu podala. Vláda nemůže takové iniciativě svého parlamentu zabránit.

Řešení demokratického deficitu ve smyslu Lisabonské smlouvy je nejen důsledkem spouštěcích mechanismů po první přímé volbě do Evropského parlamentu v roce 1979, ale také důsledkem posílení občanského prvku v evropském právu v Maastrichtské smlouvě z roku 1992, účinné od 1. listopadu 1993. Oslabování demokratického deficitu tvorby evropského práva je vlastně přímo úměrné posilování občanského prvku při jeho tvorbě. Ideálním stavem by v tomto ohledu bylo přijímat normy evropského práva volenými zástupci všech občanů Evropským parlamentem, či dokonce možností konat celoevropská referenda. Slabinou takového ideálu je ovšem skutečnost, že Evropa by se tak vlastně transformovala v čistý federální stát. Kritici způsobu, jakým se demokratický deficit tvorby evropského práva snaží oslabit Lisabonská smlouva přitom už nyní uvádějí, že v ní přijaté řešení Evropskou unií k federálnímu nadstátu posouvá. Například prezident naší republiky Václav Klaus ve svém vyjádření k Ústavnímu soudu uvedl, že *„nové vymezení kompetencí, resp. jejich dělba mezi Unií a členské státy je prý typická pro rozdělení kompetencí v rámci federálního státu. Zejména rozdělení na pravomoci náležející výlučně Unií, na zbytkové pravomoci náležející členským státům a na možnost Unie i do těchto pravomocí zasahovat na základě zásad proporcionality a subsidiarity se příliš neliší od rozdělení působnosti mezi spolek a země podle Základního zákona Spolkové republiky Německo. Rozdíl spočívá pouze v tom, že Základní zákon navíc vymezuje oblasti, do kterých Spolek zasahovat nesmí a které smí upravovat výlučně zákonodárství zemí. Takové vymezení působností, do kterých by EU nesměla v žádném případě svým členským státům zasahovat, prý v Lisabonské smlouvě chybí.“*<sup>18</sup>

Dokud bylo evropské právo považováno za jakési právo výlučně ekonomické povahy, neměly členské státy vesměs problém s demokratickým deficitem takového systé-

<sup>18</sup> Nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 19/08 ve věci návrhu navrhovatele – Senátu Parlamentu České republiky – na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem ze dne 26. listopadu 2008, 446/2008 Sb.

mu. V průběhu evropské integrace se ovšem ukázalo, že jsou-li určité právní vztahy suverénních států integrovány a postaveny pod kontrolu společných orgánů, mohou být spuštěny procesy, které rozšiřují společnou a koordinovanou aktivitu do dalších právních odvětví a do dalších sektorů společenského života. Tato expanzivní logika evropské integrace je nejlépe vysvětlitelná prudkým šířením ekonomických a politických potřeb integrace členských států.<sup>19</sup> Tento efekt se projevil především posilováním občanského prvku v evropském právu. Evropské právo bylo původně budováno na ekonomickém prvku a jeho charakter byl tak dlouho vnímán jako jakési právo ekonomické, v němž míra ochrany základních lidských práv zdaleka nedosahuje parametrů ochrany ústavami členských států.<sup>20</sup> Jestliže národní ústavní soudy zhruba do sedmdesátých let pokládaly evropské právo vesměs za nedostatečné k ochraně základních ústavních principů, zvláště v oblasti lidských práv, pak později byly místy nuceny připustit, že evropské právo se od sedmdesátých let značně vyvíjelo, právě ke zkvalitnění základních lidských práv a svobod.<sup>21</sup> Na posílení občanského prvku v evropském právu reagovala poprvé nejvýrazněji Maastrichtská smlouva v roce 1992 formulací kategorie volného pohybu osob a evropského občanství. Další vývoj směřoval k přijetí Listiny základních práv EU v roce 2000.

Posílení občanského prvku vyžadovalo zmírnění demokratického deficitu tvorby evropského práva ve smyslu většího zapojení Evropského parlamentu do tvorby sekundárního práva. Zejména spolurozhodovací postup Evropského parlamentu, při němž má Evropský parlament rovnocenné postavení s Radou, umožnil vyšší míru účasti volených zástupců evropských občanů na tvorbě sekundárního práva. Postavení Evropského parlamentu ovšem nebylo většinou členských států chápáno jako srovnatelné s postavením národních parlamentů členských zemí. Například francouzská Ústavní rada ve svém nálezu v právní věci **Elections de l'Assemblée des Communautés Européennes**<sup>22</sup> konstatovala, že „všeobecné volby zástupců lidu členských států do Shromáždění Evropských společenství neznamenají vytvoření takových institucí nebo takové suverenity, jejichž povaha by byla neslučitelná s respektováním národní suverenity nebo dokonce ani zásah do pravomocí a působností institucí Republiky, zvláště Parlamentu“. To vše ovšem na základě odůvodnění, že „jestliže preambule Ústavy z roku 1946, stvrzená Ústavou z roku 1958, stanoví, že Francie s výhradou vzájemnosti připouští omezení suverenity ve prospěch zajištění obrany míru, žádná ústavní omezení nemohou umožnit přenesení národní suverenity nebo její části na jakoukoliv mezinárodní organizaci“. Toto rozlišování mezi omezeními státní suve-

<sup>19</sup> Podrobněji Tomášek, M., Evropa nebude vybudována najednou..., *Mezinárodní politika* 1993, č. 7, s. 24–27.

<sup>20</sup> Podrobněji Tomášek, M., Mechanismy resistance národního ústavního práva vůči právu evropskému, *Právník* 2003, č. 11, s. 1057–1075.

<sup>21</sup> Například Spolkový ústavní soud ve svém nálezu z 22. října 1986, II BvR 197/83 ve věci Solange II konstatoval, že „pokud Evropská společenství, zejména judikatura Evropského soudního dvora, poskytují účinnou ochranu základním právům v rámci pravomoci Společenství, která je v zásadě rovnocenná ochraně základních lidských práv, jež je podle Základního zákona bezpodmínečně platná a nadto zaručuje základní obsah lidských práv v obecné rovině, nebude Spolkový ústavní soud vykonávat svoji pravomoc ohledně použitelnosti odvozeného sekundárního práva a toto právo nebude přezkoumávat jako kritérium základních práv podle Základního zákona Spolkové republiky Německo“.

<sup>22</sup> Nález Ústavní rady č. 76-71 DC ze 30. prosince 1976.

renity, které Ústavní rada připustila, a přenášením státní suverenity, které označila za neústavní, vyvolalo mnoho polemik.<sup>23</sup> Aniž by bylo nutné na tomto místě reprodukovat celou polemiku o této věci, je důležité alespoň konstatovat, že Ústavní rada přesně vymezila, co se státní(národní) suverenitou rozumí, a to v témž výše citovaném nálezu: „*Suverenita tak, jak je definována v čl. 3 Ústavy Francouzské republiky, ať už jde o její základ nebo o její výkon, může být toliko suverenitou národní, která je vykonávána zástupci francouzského lidu v rámci institucí Republiky*“. Výlučně národní charakter suverenity vylučuje, aby mohla být vykonávána na nadnárodní úrovni aniž by došlo ke změně Ústavy, k níž ve Francii po roce 1992 skutečně došlo. V souvislosti s touto změnou Ústavy Francouzské republiky zaujala Ústavní rada v nálezu **Maastricht I**<sup>24</sup> názor, že některé prvky národní suverenity lze sice omezit (nikoliv přenést) ve prospěch Společenství, ale některé složky národní suverenity nelze pro jejich „nadústavní povahu“ omezovat ani změnami Ústavy. Ve svém nálezu **Maastricht II**<sup>25</sup> vymezila Ústavní rada zřetelně hranice neomezitelné národní suverenity tak, že ústavní změny nemohou zasahovat republikánskou formu vlády a ústavodárnou moc.

## DEMOKRATICKÝ DEFICIT SUI GENERIS

Lze tedy vyslovit teoretický názor, že dokud tvorba evropského práva neprobíhá výlučně parlamentním způsobem tak, jak je to obvyklé v jednotlivých členských státech a dokud je právo tvorná pravomoc dělena mezi Evropský parlament a výkonné orgány EU, zejména Radu a Komisi, pak Evropská unie nemůže splňovat pojmové znaky federativního státu. Zůstává stále společenstvím *sui generis*, jak dovedl i náš Ústavní soud v listopadu 2008 v souvislosti s posuzováním slučitelnosti některých částí Lisabonské smlouvy s Ústavou ČR. „*Ve federativním státě,*“ konstatuje náleží Ústavního soudu, „*je totiž primárně na orgánech federace přijímat novelizaci vlastní ústavy; členské státy mnohačlenné federace, účastní-li se vůbec takové ústavní změny, nemusí s ústavní změnou souhlasit všechny, a přesto změna ústavy vstoupí v platnost. Naopak změna Smlouvy o EU a Smlouvy o fungování EU bude možná jen za souhlasu všech států Unie na mezivládní konferenci, takže role orgánů Unie by byla jen pořádková, nikoliv decizní; orgány Unie tedy nebudou rozhodovat o navrhovaných změnách, ale jen organizačně zajišťovat revizi smluv, a změny vstoupí v platnost po ratifikaci všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy (viz čl. 48 odst. 1 až 5 Smlouvy o EU). EU tedy ani po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost nezíská pravomoc k tvorbě vlastních nových kompetencí, ‚pány smluv‘ stále zůstanou členské státy. Lisabonská smlouva navíc nově zavádí v čl. 50 Smlouvy o EU možnost vystoupení z této organizace. Může k němu dojít dohodou vystupujícího státu s Radou jako reprezentantem členských států (tedy nikoliv s Komisí jako reprezentantem zájmů samotné Unie) a nedojde-li k dohodě, ze smlouvy samotné vyplývá výpovědní lhůta pro*

<sup>23</sup> Srov. např. Favoreu, L., Philip, L., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris 1991, str. 331 an.

<sup>24</sup> Nález Ústavní rady č. 92-308 DC z 9. dubna 1992.

<sup>25</sup> Nález Ústavní rady č. 92-312 DC z 2. září 1992.



stát vystupující. I způsob ukončení členství se jeví jako typický pro mezinárodní organizaci, nikoliv pro soudobý federativní stát, a svrchovanost členských zemí je touto možností naopak posílena. Uvedené argumenty jsou dalším důkazem toho, že Lisabonská smlouva neproměňuje výrazně charakter EU a že nezakládá možnost, aby Unie přijímala opatření nad rámec unijních kompetencí, tedy mimo rozsah přenesení pravomocí podle čl. 10a odst. 1 Ústavy.<sup>26</sup>

Pojetí Evropské unie jako „nadstátního společenství *sui generis*“, vyvolává v teorii i v praxi mnohé rozpaky: jestliže nevíme, kam určitou entitu zařadit, nazveme ji prostě entitou „*sui generis*“. Je ovšem pravda, že nejnovější teoretické studie o federalismu Evropskou unii zařazují do speciální, těžko definovatelné kategorie.<sup>27</sup>

Ve shora zmíněném nálezu o slučitelnosti některých částí Lisabonské smlouvy s Ústavou ČR se náš Ústavní soud snaží vystihnout důvody, které dnes vedou k vymezování Evropské unie jako společenství *sui generis*. „*Na globální scéně,*“ říká Ústavní soud, „*již není možné hledět pouze jako na svět izolovaných států. Všeobecně se má za to, že stát a jeho suverenita prodělávají proměnu a že žádný stát již není tak jednotnou oddělenou organizací, jak předpokládaly klasické teorie v minulosti. V globálním měřítku vzniká mezinárodní politický systém, který postrádá institucionalizovaná pravidla vlastního sebeřízení, jakými dosud disponoval mezinárodní systém tvořený suverénními státy. Je bytostným zájmem integrující se evropské civilizace vystupovat v globální soutěži jako významná a respektovaná síla. Zmíněné procesy zcela jasně demonstrují, že i suverénní legitimní moc státu musí nutně sledovat probíhající vývojové tendence a snažit se jim přiblížit, porozumět jim a postupně podřídit tento spontánní proces globalizace postrádající hierarchické uspořádání řádu demokratické legitimacy.*“<sup>28</sup>

Oslabování demokratického deficitu tvorby sekundárních norem evropského práva je vydáváno za velkou přednost institucionální reformy, o níž se neúspěšně pokusila už Smlouva o Ústavě pro Evropu a kterou ještě prohlubuje Lisabonská smlouva. Posílení úlohy volených zástupců lidu na evropské normotvorbě nicméně přibližuje Evropskou unii k její federalizaci. Nemají tedy určité pravdu ti, kdo v Evropské unii už nyní vidí federativní útvar. Tak daleko ani tak hluboko demokratický deficit tvorby evropského práva vykořeněn nebyl. Na druhé straně si lze do budoucna jen obtížně představit proces opačný. Evropské právo zasahuje čím dále tím více právních odvětví. Včetně těch, která jsou v národních právních řádech pokládána za rudimentární, například občanské právo nebo trestní právo. Harmonizaci takových odvětví normami EU, přijímanými pouze zástupci exekutivy si lze do budoucna představit jen obtížně. Proto ne-

<sup>26</sup> Nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 19/08 ve věci návrhu navrhovatele – Senátu Parlamentu České republiky – na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem ze dne 26. listopadu 2008, 446/2008 Sb.

<sup>27</sup> Například studie University of Michigan, Ann Arbor, zpracovaná pod vedením profesorů Daniela Halberstama a Mathiase Reimanna. Podrobněji viz Pauknerová, M., Šturma, P., Tomášek, M., Zpráva o Tématickém kongresu Mezinárodní akademie srovnávacího práva „Vliv unifikovaného práva na národní právo: limity a možnosti“, Mexico City, Mexiko, 13.–15. 11. 2008, *Právnický časopis* 2009, č. 4.

<sup>28</sup> Nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 19/08 ve věci návrhu navrhovatele – Senátu Parlamentu České republiky – na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem ze dne 26. listopadu 2008, 446/2008 Sb. a tam uvedený odkaz na Woodward, R., An ‘ation’ not a ‘nation’: the globalization of world politics. In Michie, J. (ed.), *The Handbook of globalization*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK, 2003, s. 311–316.

očekávám, že ratifikace Lisabonské smlouvy učiní konec diskusím o vztahu demokratického deficitu a federalizace EU. Ba naopak. Tato diskuse je na samém počátku.

Demokratický deficit byl po poslední reformě EU v duchu Lisabonské smlouvy upraven, možno říci i zmírněn. Přesto je v evropské právotvorbě přítomen a bude v ní přítomen do té doby, dokud se Evropská unie nestane federativním státem. Tato vize není pokládána za všeobecně pravděpodobnou. Důležitým protimluvem vize federalizované Evropy a nedeficitní demokracie je například podle německého Spolkového ústavního soudu paradoxně právě občanský prvek, který je běžně považován za hybatele unijních demokratizačních reforem. Podle německého Spolkového ústavního soudu je „státní svazek“, čili Evropská unie, pevným a trvalým svazkem suverénních států a vykonává na smluvním základě veřejnou moc, které podléhají jednotlivé státy a národy, tedy státní občané členských států, kteří zůstávají nositeli demokratické legitimity.<sup>29</sup> Protože Evropská unie není státem, nemůže mít suverénní národ, takže ani Evropský parlament by podle takové teorie nemohl odrážet vůli „evropského lidu“, který vlastně ve skutečnosti neexistuje. Demokratickou volbu odrážejí národní parlamenty, které ovšem vůči evropskému právu plní spíše pomocnou úlohu. Jakkoliv byla zněním Lisabonské smlouvy zesílena. Tím by bylo možné odůvodnit nedostatečný vztah Evropského parlamentu k právotvornému procesu, který nemůže zcela odpovídat situaci státu, jímž EU není a ani nemá ambice jím být. Evropský parlament jako zastupitelský orgán „evropského lidu“ je podle Spolkového ústavního soudu nadnárodní entitou vytvořenou na základě specifických zásad zastupitelské demokracie a nemůže tudíž odrážet volební práva občanů stejným způsobem, jako ve vnitrostátním měřítku.<sup>30</sup>

Míra zastupitelské demokracie může být rozhodně považována na rozlišovací znak mezinárodní organizace od „společenství *sui generis*“, typu Evropské unie. V tzv. „Lisabonském nálezu“ našeho Ústavního soudu z roku 2009<sup>31</sup> se museli čeští ústavní soudci v tomto ohledu vypořádat s námitkou navrhovatelů vůči dikci čl. 10 Smlouvy o EU, podle jehož odst. 1 je „fungování Unie je založeno na zastupitelské demokracii.“ Podle navrhovatele „Evropská unie, má-li zůstat mezinárodní organizací, nemůže být založena na zastupitelské demokracii. Založena musí zůstat i nadále na svrchované rovnosti svých členských států a zastupitelská demokracie musí zůstat pouze jejím nezbytným a současně luxusním doplňkem“. Navrhovatel tvrdí, že „pokud by byla zastupitelská demokracie základem EU, znamenalo by to, že EU je sama státem, a to by odporovalo principu, že Česká republika smí přenést na mezinárodní organizaci nebo instituci jen některé pravomoci svých orgánů, ale nikoli svou svrchovanost samu“. Ústavní soud v tomto směru ve svém nálezu konstatoval, že „pokud totiž toto ustanovení čl. 10 SEU stanoví, že je fungování Unie založeno na zastupitelské demokracii, nemyslí se tím, že by měly naplnění tohoto principu zajišťovat výlučně procesy na evropské úrovni. Uvedené ustanovení míří jak na procesy evropské, tak na vnitro-

<sup>29</sup> BVerfGE – 2. BvE 2/08 (Lisabon, Leitsatz 1).

<sup>30</sup> BVerfGE – 2. BvE 2/08 (Lisabon, Rdnr. 271).

<sup>31</sup> Nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 29/09 ve věci návrhu navrhovatele – skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky – na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem ze dne 27. října 2009.

státní úrovni, nikoliv pouze na Evropský parlament“. Obdobně ostatně judikoval i německý Spolkový ústavní soud.

Vymezit teze, že Evropská unie se blíží federativnímu státu přímo úměrně oslabování demokratického deficitu svého právotvorného procesu, je ve světle nedávné judikatury Evropského soudního dvora poněkud zjednodušená. Například stanovisko generálního advokáta Poiarese Madury věci **Komise v. Parlament a Rada**,<sup>32</sup> C-411/06, uvádí, že „demokracie má, zejména ve Společenství, několik podob. Na úrovni Společenství má demokratická legitimita hlavně dva zdroje: buď je zajištěná v rámci Rady, kde vychází z evropských národů skrze postoje přijaté jejich příslušnými vládami, pod kontrolou národních parlamentů, nebo je zajištěná Parlamentem, což je evropský orgán s přímou reprezentací, a Komisí, která je tomuto orgánu přímo odpovědná. Přímá demokratická reprezentace je nepopíratelně relevantní měřítko evropské demokracie, ale není jediné. Evropská demokracie rovněž zahrnuje zejména citlivou rovnováhu mezi národním a evropským rozměrem demokracie, aniž by jeden nezbytně převažoval nad druhým. Proto Parlament nemá v zákonodárném procesu stejnou pravomoc jako národní parlamenty, a ačkoli by bylo možné obhajovat zvýšení jeho pravomocí, je ponecháno na evropských národech, aby rozhodly samy skrze revizi smluv. Časem se vyvinula rovnováha mezi pravomocemi svěřenými Parlamentu a dalším orgánům, která je dle vůle evropských národů vyjádřena různými normativními postupy a reflektuje rovnováhu mezi národními a evropskými prostředky opravňujícími k výkonu moci na evropské úrovni. Přijetí obecného principu upřednostňování právního základu, který maximalizuje účast Parlamentu na rozhodovacím procesu, by změnilo demokratickou i institucionální rovnováhu stanovenou ve Smlouvě. Tato analýza vede v praxi k zákazu souběhu právních základů. Jinými slovy, buď oba právní základy stanovují stejný rozhodovací proces a vada týkající se právního základu by, kromě možného vlivu na rozdělení pravomocí mezi Komisí a členskými státy, znamenala vadu čistě formální, a tedy irelevantní, anebo každý z nich stanoví jiný normativní postup, přičemž tyto postupy jsou z výše uvedených důvodů naprosto neslučitelné a jejich souběh tedy není možný.“ Proto ani náš Ústavní soud ve své judikatuře, zejména ke slučitelnosti Lisabonské smlouvy s českým ústavním pořádkem ČR, nepřehlíží postavení národních parlamentů v rozhodovacích procesech EU. Lisabonská smlouva toto jejich postavení posiluje, čímž nepochybně vyvažuje demokratické principy evropských rozhodovacích procesů ve prospěch členských států. Podle našeho Ústavního soudu se „demokratické procesy na unijní a vnitrostátní úrovni vzájemně doplňují a podmiňují. ... Princip zastupitelské demokracie je jedním z běžných principů organizace větších entit jak mezistátního typu, tak organizací nestátních. Existence prvků zastupitelské demokracie na unijní úrovni nevyklučuje realizaci těchto prvků předvídaných ústavním pořádkem České republiky.“<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci C-411/06 Komise v. Rada a Parlament ze dne 8. září 2009.

<sup>33</sup> Nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 29/09 ve věci návrhu navrhovatele – skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky – na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem ze dne 27. října 2009.

Jestliže tedy Evropská unie byla vícekrát označena jako společenství *sui generis*, pak je patrně teoreticky správné, že ani míru demokratičnosti rozhodovacích procesů EU nepoměřujeme tradičními kategoriemi. Mezi kategorie parlamentního a exekutivního rozhodování nám totiž vstupuje protiklad rozhodování na unijní úrovni a rozhodování na úrovni národní Lépe řečeno protiklad rozhodovací činnosti Evropského parlamentu a parlamentů členských států. Lisabonská smlouva vnesla mezi vyjmenované protiklady nové prvky a až praxe nám ukáže, do jaké míry tyto prvky demokratický deficit evropských rozhodovacích procesů ovlivní.<sup>34</sup>

#### LISBON TREATY AS A CONTRIBUTION FOR ATTENUATION OF DEMOCRATIC DEFICIT IN THE EU

##### Summary

Lisbon Treaty brought up new competencies for the European Parliament as well as for national Parliaments of Member States. Such an approach is generally considered to be a decisive step for attenuation of democratic deficit in EU decisive procedures.

European Union has been for a long time classified as a “deficit democracy” due to supremacy of executive decisions over parliamentary procedures. Nevertheless these phenomena have been indicated as a proof that the EU was not a “federal superstate” but an international organisation *sui generis*. The new theoretical analysis including case-law of the European Court of Justice as well as of the Czech Constitutional Court show that a European democratic equilibrium consists also of the decision procedures of national Parliament. Not only European Union but also its “democratic deficit” is thus a unit *sui generis*.

*Klíčová slova:* Lisabonská smlouva, Evropský parlament, Evropský soudní dvůr, národní parlamenty, demokratické procesy

*Key words:* Lisbon Treaty, European parliament, European Court of Justice, national Parliaments, democratic procedures

---

<sup>34</sup> Tomášek, M., *Lisabonská smlouva – předmluva*, Úřad vlády České republiky, Praha 2009.

## PRAMENY PRÁVA EU VE SVĚTLE LISABONSKÉ SMLOUVY

RICHARD KRÁL

### ÚVODEM

Lisabonská smlouva (dále též „LS“)<sup>1</sup> vnáší do problematiky pramenů práva Evropské unie (dále jen „EU“) celou řadu nových aspektů a věcí. Účelem článku je tyto novinky nastínit, utřídit a provést jejich prvotní analýzu. Článek se v této souvislosti bude konkrétně zabývat:

- a) dopady zrušení třípilířové struktury EU na systém pramenů práva EU,
- b) začleněním Listiny základních práv EU do primárního práva EU,
- c) změnami v typologii právních aktů EU,
- d) změnami v legislativním procesu EU,
- e) širší aktivní legitimací jednotlivců k napadání právních aktů EU žalobou na neplatnost u Soudního dvora EU (dále jen „ESD“).

### DOPADY ZRUŠENÍ TŘÍPILÍŘOVÉ STRUKTURY EU NA SYSTÉM PRAMENŮ PRÁVA EU

Lisabonská smlouva jak známo přinesla zrušení dosavadní třípilířové struktury EU. Do nové „jednopilířové“ EU zřúzovaly dosavadní I. pilíř EU (s výjimkou Euratomu),<sup>2</sup> tj. komunitární pilíř bez Euratomu, dosavadní II. pilíř EU, tj. Společná zahraniční a bezpečnostní politika, jakož i dosavadní III. pilíř EU, tj. Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech.

Díky zrušení třípilířové struktury EU tudíž odpadá hlavní důvod pro dosavadní členění pramenů práva EU na prameny práva I. pilíře (tj. práva komunitárního/ES) prameny práva II. pilíře a prameny práva III. pilíře. Nově lze proto hovořit o novém jednotném systému pramenů práva EU, který v mnohém vychází z dosavadního systému pramenů práva ES. Vzhledem k tomu však, že, jak zmíněno, byl Euratom vyčleněn

<sup>1</sup> Úřední věstník EU C 306/1 z 17. 12. 2007.

<sup>2</sup> Do nové jednopilířové EU přešlo z komunitárního pilíře pouze Evropské společenství (ES), které však „fúzí“ s ostatními pilíři zaniklo a jeho právní nástupkyní se stala EU (srov. čl. 1 SEU). Euratom do nové EU nepřešel a byl tak z ní vyčleněn.

z EU, je i nadále možno hovořit o pramenech komunitárního práva, ale formálně správně pouze tehdy mají-li se na mysli prameny práva Euratomu.

Osud dosavadních, a to sekundárních pramenů práva II. a III. pilíře řeší hlava VII. Protokolu č. 36 o přechodných ustanoveních. Tyto prameny i jejich dosavadní právní účinky zůstávají zachovány a to, až do jejich zrušení, zániku či změny podle SEU či SFEU.<sup>3</sup> Po přechodnou dobu, tj. než dojde k zrušení, zániku či změně sekundárních pramenů práva původního II. a III. pilíře EU, tak vedle sebe budou koexistovat nový (jednotný) systém sekundárních pramenů práva EU a dosavadní systémy sekundárních pramenů práva II. a III. pilíře. Specifické pětileté přechodné období nicméně platí pro právní akty III. pilíře. Pokud nedojde ke zrušení či změně těchto aktů v této lhůtě, tak okamžikem uplynutí této lhůty Komise nově získá pravomoc žalovat členské státy pro porušení těchto aktů a ESD získá plnou pravomoc k jejich výkladu a přezkumu jejich platnosti.<sup>4</sup>

Výše uvedené lze konkrétněji ilustrovat na osudu rámcových rozhodnutí EU, tj. aktů dosavadního III. pilíře. Nově již nebudou přijímána žádná rámcová rozhodnutí EU, jež by upravovala problematiku policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Místo nich budou přijímány směrnice EU, případně obecně závazná rozhodnutí EU. Dosavadní rámcová rozhodnutí a jejich právní účinky (tj. např. i nemožnost jejich přímého účinku) budou ale zachována, a to do té doby než budou směrnicemi či jinak zrušena či změněna. V případě však, že nedojde ke zrušení či změně dosavadních rámcových rozhodnutí do pěti let od vstupu LS v platnost, tak okamžikem uplynutí této lhůty Komise nově získá pravomoc žalovat členské státy pro porušení rámcových rozhodnutí a ESD získá plnou pravomoc k jejich výkladu a přezkumu jejich platnosti.

## ZAČLENĚNÍ LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV EU DO PRIMÁRNÍHO PRÁVA EU

Listina základních práv EU získává na základě čl. 6 odst. 1 SEU stejnou právní sílu jako SEU a SFEU. Díky LS tedy Listina základních práv EU nejen získává právně závazný charakter, ale dochází i k jejímu vyzdvižení na úroveň primárního práva EU. Listina se tak stala jedním z pramenů primárního práva EU.

Díky Protokolu č. 30<sup>5</sup> je však tato Listina uplatňována v Polsku a Velké Británii v poněkud omezenějším rozsahu. Po provedení příslušné formálně právní změny v Protokolu, která byla v politické rovině odsouhlasena na zasedání Evropské rady v říjnu 2009, bude Listina v omezenějším rozsahu uplatňována i v ČR. Je proto na místě zabývat se tím v jakém rozsahu Protokol omezuje uplatňování Listiny v těchto třech zemích.

<sup>3</sup> Konsolidované znění Smlouvy o EU (SEU) a Smlouvy o fungování EU (SFEU) bylo uveřejněno v Úředním věstníku EU C 115 z 9. 5. 2008.

<sup>4</sup> Srov. čl. 10 odst. 1 Protokolu o přechodných ustanoveních.

<sup>5</sup> Protokol o uplatňování Listiny základních práv EU v Polsku a ve Spojeném království.

Protokol obsahuje pouhé dva články.<sup>6</sup> Z těchto dvou článků podle mne vyplývá následující.

Za prvé, článek 1. odst. 1 neomezuje uplatňování Listiny v dotyčných třech zemích nad rámec omezenosti jejího uplatňování v ostatních členských zemích EU.<sup>7</sup> Článek 1. odst. 1 podle mne pouze potvrzuje, že Listina může mít přímý vnitrostátní výlukový účinek (tj. lze se jí vnitrostátně dovolávat za účelem dosažení neaplikace vnitrostátního předpisu) pouze ve vztahu k těm vnitrostátním předpisům, resp. jejich částem, jež provádějí právo EU (tj. např. ve vztahu k vnitrostátním předpisům transponujícím směrnice EU).

Za druhé článek 1. odst. 2 na rozdíl od čl. 1. odst. 1 omezuje uplatňování Listiny v dotyčných třech zemích nad rámec omezenosti jejího uplatňování v ostatních členských zemích. Konkrétně tento článek pouze oněm třem zemím zaručuje (ostatní země tuto záruku nemají), že práva zakotvená v hlavě IV. Listiny (tj. zejména sociální práva) nejsou vnitrostátně soudně přímo vymahatelná. Tento článek tedy v oněch třech zemích omezuje vnitrostátní aplikovatelnost hlavy IV. Listiny, přesněji řečeno předem vylučuje přímý vnitrostátní (substituční) účinek této hlavy.

Za třetí, článek 2. lze podle mne chápat tak, že obdobně jako čl. 1. odst. 2 omezuje uplatňování Listiny v dotyčných třech zemích nad rámec omezenosti jejího uplatňování v ostatních členských zemích. Konkrétně tento článek pouze oněm třem zemím zaručuje (ostatní země tuto záruku nemají), že pokud jde o ustanovení Listiny, jež odkazují na vnitrostátní předpisy a zvyklosti, tak na dotyčné země se tato ustanovení vztahují pouze v tom rozsahu, v jakém jsou práva nebo zásady obsažené v takovýchto ustanoveních Listiny uznávány v jejich vnitrostátních předpisech nebo zvyklostech. Článek 2 tedy plně nechává na dotyčných třech zemích to, v jakém rozsahu budou akceptovat práva a svobody obsažené v těch ustanoveních Listiny, jež odkazují na vnitrostátní předpisy či zvyklosti. Toto s sebou logicky nese nemožnost jakéhokoliv přímého účinku těchto ustanovení Listiny v dotčených třech zemích.

Shrnout k Protokolu č. 30 tudíž lze, že pro dotyčné tři země představuje jakýsi obranný štít, tedy jakousi pojistku pro případ, že by se Soudní dvůr EU vydal cestou extenzivního výkladu Listiny a zejména cestou extenzivního výkladu jejich přímých vnitrostátních účinků.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Článek 1 zní:

„1. Listina nerozšiřuje možnost Soudního dvora Evropské unie ani jakéhokoliv soudu Polska či Spojeného království shledat, že právní a správní předpisy, zvyklosti nebo postupy Polska či Spojeného království nejsou v souladu se základními právy, svobodami nebo zásadami, které Listina potvrzuje.

2. Zejména, a aby se předešlo jakémoliv pochybnosti, nic v hlavě IV Listiny nezakládá soudně vymahatelná práva planá v Polsku či ve Spojeném království, pokud tato práva nejsou stanovena ve vnitrostátním právu Polska či Spojeného království.“

Článek 2 zní:

„Tam, kde ustanovení Listiny odkazuje na vnitrostátní právní předpisy a zvyklosti, vztahuje se toto ustanovení na Polsko či Spojené království pouze v tom rozsahu, v jakém jsou práva nebo zásady v dotyčném ustanovení obsažené uznávány v právních předpisech nebo zvyklostech Polska či Spojeného království.“

<sup>7</sup> Stejného názoru je i Craig, P., *The Treaty of Lisbon: Process, architecture and substance*, *European Law Review* 2/2008, s. 137.

<sup>8</sup> Obava, že by se ESD touto cestou mohl vydat není úplně neopodstatněná, a to zejména ve světle jeho velmi diskutabilního rozsudku ve věci Mangold. Věc C-144/04, SbSD I – 2006, s. 9981. Podrobněji k Listině a Protokolu č. 30 Šturma P., *Lisabonská smlouva a závaznost Listiny základních práv EU pro Českou republiku vzhledem k tzv. výjimce (opt-out)*, *Právní rozhledy* 6/2010, s. 191.

## ZMĚNY V TYPOLOGII PRÁVNÍCH AKTŮ EU

LS do systému právních aktů EU nepřináší ani zdaleka tak radikální změny jaké předpokládala ztroskotaná Smlouva o Ústavě pro Evropu<sup>9</sup> (dále jen „SÚE“). Jak známo SÚE předpokládala nahrazení legislativních směrnic evropskými rámcovými zákony a legislativních nařízení evropskými zákony. Nelegislativní směrnice i nařízení ES pak měly být nahrazeny evropskými nařízeními v přenesené pravomoci nebo evropskými prováděcími nařízeními.<sup>10</sup>

LS setrvala u dosavadního základního členění závazných právních aktů ES na nařízení, směrnice a rozhodnutí. Závaznými právními akty EU zůstaly tudíž nařízení, směrnice a rozhodnutí. Neznamená to však, že by LS do typologie právních aktů EU nepřinesla žádné změny. Do této typologie přinesla LS následující dvě změny.

Za prvé, LS přiznává charakter obecně závazného právního aktu i rozhodnutím, a to v těch případech, kdy v nich nejsou uvedeni konkrétní adresáti. Doposavad měla rozhodnutí pouze charakter individuálně závazného právního aktu, tj. aktu závazného pouze pro ty, kterým je akt určen.<sup>11</sup> Díky LS může však rozhodnutí EU být nově nejen individuálně závazný právní akt, ale i obecně závazný právní akt.

Z textu článku 288 SFEU lze přitom vydedukovat určité vymezení se obecně závazných rozhodnutí EU oproti směrnicím a nařízením EU. Takováto rozhodnutí odlišuje od směrnic to, že jsou závazná v celém rozsahu, nikoliv tedy pouze co do výsledku, jehož má být dosaženo. Od nařízení pak obecně závazná rozhodnutí odlišuje to, že nejsou v členských státech přímo aplikovatelná.

Za druhé LS přináší vnitřní členění nařízení, směrnic a rozhodnutí na legislativní a nelegislativní. Je sice pravda, že toto vnitřní členění není úplně novinkou, neboť vyplývalo již z komitologického rozhodnutí ES.<sup>12</sup> LS však tomuto členění dodala na jednoznačnosti a zakotvila ho v primárním právu EU.

Legislativní akty podle LS jsou ty nařízení, směrnice, či rozhodnutí, které byly přijaty buď řádným, nebo zvláštním legislativním postupem.

V rámci řádného legislativního postupu popsáno v čl. 294 LS jsou legislativní akty přijímány společně Evropským parlamentem a Radou, a to až na výjimky na návrh Komise. Řádný legislativní postup vychází z dosavadního spolurozhodovacího postupu, jenž byl upraven v čl. 251 SES. V rámci zvláštního legislativního postupu jsou pak legislativní akty přijímány Radou za účasti Evropského parlamentu (dále též „EP“) nebo EP za účasti Rady.<sup>13</sup>

Všechny nařízení, směrnice, či rozhodnutí, které nebyly přijaty řádným či zvláštním legislativním postupem jsou nelegislativními právními akty EU. Hlavními subtypy nelegislativních právních aktů jsou podle LS:

<sup>9</sup> Úřední věstník EU C 310 z 16. 12. 2004.

<sup>10</sup> Blíže k této reklasifikaci Craig, P. *The Hierarchy of Norms ve sborníku EU Law for the Twenty-First Century*, editor Tridimas Takis, Hart Publishing, 2004, s. 76.

<sup>11</sup> Srov. čl. 249 Smlouvy ES.

<sup>12</sup> Rozhodnutí Rady 1999/468/ES, ve znění rozhodnutí Rady 2006/512/ES.

<sup>13</sup> Srov. čl. 289 odst. 2 SFEU.



- a) akty přijaté Komisí v přenesené pravomoci, tj. tzv. delegované nelegislativní akty,
- b) prováděcí akty.

**a)** Delegované směrnice, nařízení či rozhodnutí musí ve svém názvu obsahovat slova „v přenesené pravomoci“. Delegované nelegislativní akty mají na rozdíl od prováděcích aktů vždy obecnou působnost. Mohou být přijímány jen Komisí a na rozdíl od prováděcích aktů neslouží jen k pouhému provedení legislativních aktů, ale k doplnění či změně jejich nepodstatných prvků (např. příloh). Komise může přijmout delegovaný právní akt pouze tehdy jestliže tuto pravomoc na ni výslovně deleguje legislativní akt. V legislativním aktu přitom musí být vymezeny cíle, obsah, rozsah a doba trvání delegace pravomoci na Komisi, tj. věcné a časové meze delegace.

V legislativních aktech musí též být výslovně uvedeno, jakými podmínkami je podmíněno přenesení pravomoci na Komisi. Tyto podmínky mohou být dvojího typu a mohou, ale nemusí být stanoveny kumulativně.<sup>14</sup> Za prvé, přenesení pravomoci může být podmíněno tím, že toto přenesení může být ze strany Rady či Evropského parlamentu zrušeno. Za druhé, přenesení pravomoci může být podmíněno tím, že delegovaný akt může vstoupit v platnost až tehdy jestli k němu ve lhůtě stanovené legislativním aktem (zpravidla 3 měsíce) nevysloví Evropský parlament nebo Rada žádné námítky, a to Evropský parlament většinou svých členů a Rada kvalifikovanou většinou.

Delegované akty EU jsou jakýmsi nástupcem právních aktů ES přijímaných regulativním postupem s kontrolou podle příslušného komitologického rozhodnutí Rady.<sup>15</sup> Rozdíl je však v tom, že zatímco kontrolu delegovaných aktů provádí přímo Rada a/nebo Evropský parlament bez rozhodovací ingerence komitologických výborů,<sup>16</sup> tak kontrolu právních aktů ES přijímaných regulativním postupem s kontrolou prováděly Rada i Evropský parlament až po rozhodovací ingerenci komitologického výboru.

Legislativně technické podrobnosti k delegovaným aktům EU, tj. zejména podrobnosti k postupu při jejich přijímání jsou obsaženy ve Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě k provádění čl. 290 SFEU.<sup>17</sup>

**b)** Prováděcí směrnice, nařízení či rozhodnutí EU musí ve svém názvu obsahovat slovo „prováděcí“. Na rozdíl od delegovaných aktů EU mohou mít prováděcí akty EU nejen obecnou, ale (v případě prováděcích rozhodnutí) i individuální působnost.<sup>18</sup> Přijmout prováděcí akty, kromě Komise, může i Rada a to ve zvláštních náležitě odůvodněných případech a v případech uvedených v čl. 24 a 26 SEU.

Přijmout prováděcí akty EU lze pouze na základě prováděcího zmocnění v právně závazných aktech EU k jejichž provedení jsou nezbytné jednotné podmínky.<sup>19</sup>

Prováděcí akty EU jsou jakýmsi nástupcem právních aktů ES, které byly přijímány podle příslušného komitologického rozhodnutí Rady<sup>20</sup> buď poradním, řídicím nebo re-

<sup>14</sup> Srov. čl. 5.1. Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě k provádění čl. 290 SFEU. KOM (2009) 673 v konečném znění.

<sup>15</sup> Srov. čl. 5a rozhodnutí Rady 1999/468/ES, ve znění rozhodnutí Rady 2006/512/ES tzv. komitologické rozhodnutí.

<sup>16</sup> Ingerence komitologických výborů zůstává pouze poradní. Srov. čl. 4.2. Sdělení Komise supra pozn. 14.

<sup>17</sup> KOM (2009) 673 v konečném znění.

<sup>18</sup> Srov. čl. 2.2. Sdělení Komise supra pozn. 14.

<sup>19</sup> Srov. čl. 291 odst. 2 SFEU.

<sup>20</sup> Supra pozn. 15.

gulativním postupem. Rozdíl je však v tom, že zatímco podle zmiňovaného komitologického rozhodnutí byly do kontroly Komise při výkonu jejích prováděcích pravomocí zapojeny nejen komitologické výbory, ale i Rada a/či Evropský parlament, tak podle SFEU by do této kontroly měly být zapojeny pouze členské státy prostřednictvím příslušných komitologických výborů. Podrobná pravidla přijímání prováděcích aktů EU Komisí a způsoby kontroly těchto aktů ze strany členských států prostřednictvím „komitologických“ výborů by měly být podle čl. 293 SFEU předmětem úpravy speciálního komitologického nařízení, na jehož přijetí se v současnosti intenzivně pracuje.<sup>21</sup>

## ZMĚNY V LEGISLATIVNÍM PROCESU EU

LS přináší celou řadu změn do legislativního procesu EU, tj. do procesu přijímání legislativních aktů EU.<sup>22</sup> Tyto změny směřují především ke zvýšení efektivity, transparentnosti a demokratičnosti legislativního procesu v EU. Z velkého množství těchto změn je možno upozornit zejména na:

1. nové členění legislativních postupů EU na řádný a zvláštní.<sup>23</sup> LS mírně upravila původní spolurozhodovací legislativní postup,<sup>24</sup> a dala mu statut řádného legislativního postupu.<sup>25</sup> Zvláštním legislativním postupem se v první řadě stal původní konzultační legislativní postup;
2. výrazné posílení úlohy Evropského parlamentu v legislativním procesu EU. Evropský parlament se stal v zásadě rovnocenným legislativním partnerem Rady, neboť převážná většina legislativních aktů EU by měla být přijímána řádným legislativním postupem, tj. společně Evropským parlamentem a Radou;<sup>26</sup>
3. omezení počtu případů, kdy je k přijetí legislativního aktu EU potřeba jednomyslnosti v Radě.<sup>27</sup> LS díky tomu posiluje supranacionální charakter legislativního procesu v EU;
4. nové vymezení kvalifikované většiny v Radě, jež se začne uplatňovat od 1. 11. 2014;<sup>28</sup>
5. výslovné zakotvení veřejnosti zasedání Rady, pokud je projednáván návrh legislativního aktu a hlasuje se o něm;<sup>29</sup>
6. posílení úlohy vnitrostátních parlamentů v legislativním procesu EU;<sup>30</sup>
7. zavedení institutu občanské iniciativy.<sup>31</sup>

Z výše uvedených změn se podrobněji zaměřím na dvě poslední.<sup>32</sup>

<sup>21</sup> Srov. příslušný návrh tohoto nařízení ze strany Komise z 11.3.2010 KOM (2010) 83 final.

<sup>22</sup> Pokud jde o změny, které LS přináší do procesu přijímání nelegislativních právních aktů EU viz výše kapitola o změnách v typologii právních aktů EU.

<sup>23</sup> Srov. čl. 289 SFEU.

<sup>24</sup> Srov. čl. 251 Smlouvy ES.

<sup>25</sup> Srov. čl. 294 SFEU.

<sup>26</sup> Srov. čl. 289 a 294 SFEU.

<sup>27</sup> Srov. např. čl. 91 SFEU a čl. 71 odst. 2 Smlouvy ES.

<sup>28</sup> Srov. čl. 238 SFEU.

<sup>29</sup> Srov. čl. 16 odst. 7 SEU.

<sup>30</sup> Srov. čl. 6 až 8 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

<sup>31</sup> Srov. čl. 11 odst. 4 SEU.

<sup>32</sup> Blíže k prvním pěti změnám např. Lisabonská smlouva, Co nového by měla přinést?, Parlamentní institut, 2008.

## A. POSÍLENÍ ÚLOHY VNITROSTÁTNÍCH PARLAMENTŮ V LEGISLATIVNÍM PROCESU EU

LS výrazně posiluje úlohu vnitrostátních parlamentů členských států EU v legislativním procesu EU, tj. v procesu přijímání legislativních aktů EU. Podle čl. 12 SEU a Protokolu (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality zajišťují vnitrostátní parlamenty dodržování zásady subsidiarity při přijímání legislativních aktů EU. Národní parlamenty zajišťují dodržování této zásady pomocí dvou typů kontrolních mechanismů. První je kontrolní mechanismus ex ante a druhý ex post.

Ex ante kontrolní mechanismus je založen na tom, že všechny návrhy legislativních aktů EU jsou vnitrostátním parlamentům povinně postupovány ke kontrole, z tohoto hlediska zda neporušují princip subsidiarity. Pro účely této kontroly musí tyto návrhy obsahovat zevrubné odůvodnění, opírající se jak o kvalitativní, tak je-li to možné i o kvantitativní údaje, umožňující posoudit jejich soulad s principem subsidiarity.<sup>33</sup>

Ve lhůtě osmi týdnů ode dne postoupení návrhu legislativního aktu může každý vnitrostátní parlament nebo kterákoli komora vnitrostátního parlamentu zaslat předsedům Evropského parlamentu, Rady a Komise odůvodněné stanovisko uvádějící, proč soudí, že dotyčný návrh není v souladu se zásadou subsidiarity.<sup>34</sup>

Při zasílání těchto stanovisek jsou jednokomorovým vnitrostátním parlamentům přiděleny dva hlasy a každé komoře dvoukomorových vnitrostátních parlamentů jeden hlas. Ke všem zasláným odůvodněným stanoviskům jsou příslušní navrhovatelé povinni přihlížet.<sup>35</sup> Pokud odůvodněná stanoviska o nedodržení zásady subsidiarity v návrhu legislativního aktu představují nejméně jednu třetinu všech hlasů přidělených vnitrostátním parlamentům, musí být návrh přezkoumán ze strany příslušného navrhovatele. V případě návrhu legislativního aktu týkajícího se oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, stačí pak ke vzniku přezkumné povinnosti pouze jedna čtvrtina hlasů přidělených národním parlamentům.<sup>36</sup>

V návaznosti na provedené přezkoumání pak příslušný navrhovatel může návrh legislativního aktu zachovat, změnit nebo stáhnout. Svoje rozhodnutí o dalším postupu musí vždy odůvodnit.

V případě však, že se uplatňuje řádný legislativní postup, a že odůvodněná stanoviska ohledně nedodržení zásady subsidiarity v návrhu legislativního aktu představují nejméně prostou většinu hlasů přidělených vnitrostátním parlamentům, tak se uplatní poněkud modifikovaný postup. V tomto případě, pokud se Komise v návaznosti na provedené přezkoumání, navzdory názoru vnitrostátních parlamentů, rozhodne návrh legislativního aktu zachovat, tak svoje odůvodněné stanovisko ohledně principu subsidiarity spolu s odlišnými stanovisky národních parlamentů musí předložit k posouzení Radě EU a Evropskému parlamentu. Ti pak před ukončením prvního čtení příslušného návrhu legislativního aktu musí posoudit jeho soulad se zásadou subsidiarity. Pokud se Rada, většinou 55 % členů, nebo Evropský parlament většinou odevzdaných

<sup>33</sup> Srov. čl. 5 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

<sup>34</sup> Srov. čl. 6 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

<sup>35</sup> Srov. čl. 7 odst. 1 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

<sup>36</sup> Srov. čl. 7 odst. 2 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

hlasů vysloví, že dotyčný legislativní návrh není v souladu se zásadou subsidiarity, dojde k zastavení legislativního procesu.<sup>37</sup>

Druhý, tj. ex post, kontrolní mechanismus je založen na aktivní legitimaci vnitrostátních parlamentů podávat k ESD žaloby na neplatnost přijatých legislativních aktů pro porušení zásady subsidiarity.<sup>38</sup> Je přitom na jednotlivých členských státech, jak si upraví způsob jakým budou podávat tyto žaloby jménem svého vnitrostátního parlamentu či některé jeho komory. Konkrétně v ČR je toto upraveno v jednacích řádech obou komor parlamentu ČR.<sup>39</sup>

## B. ZAVEDENÍ INSTITUTU OBČANSKÉ INICIATIVY

LS v podobě institutu „občanské iniciativy“ přináší přímou ingerenci jednotlivců-občanů EU do legislativního procesu EU. LS ohledně občanské iniciativy stanoví, že „nejméně jeden milion občanů Unie pocházejících z podstatného počtu členských států se může ujmout iniciativy a vyzvat Evropskou komisi, aby v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh k otázkám, k nimž je podle mínění těchto občanů nezbytné přijetí právního aktu Unie pro účely provedení Smluv“.<sup>40</sup> Do jaké míry však tento institut bude v praxi využíván, jaký bude mít konkrétní dopad na legislativní proces v EU a jaké procesní i věcné podmínky bude třeba splnit pro předložení občanské iniciativy však bude jasnější až po přijetí příslušného nařízení EU k provedení tohoto institutu.<sup>41</sup>

První krok k přijetí tohoto nařízení již učinila Komise, která 31. 3. 2010 zveřejnila návrh nařízení o občanské iniciativě.<sup>42</sup> Návrh upřesňuje, že podstatný počet členských států je alespoň jedna třetina členských států. Dále návrh stanoví, kolik musí být minimální počet podpisů v jednotlivých státech (od 4500 – Malta – po 72 000 – Německo, pro Česko je stanoven počet 16 500),<sup>43</sup> k tomu, aby se daný stát mohl začít počítat mezi onu minimálně potřebnou jednu třetinu členských států.

Z návrhu nařízení nicméně podle mne číší až přespřílišná obava Komise z potenciálního zneužívání občanské iniciativy. O tom svědčí jak celá řada formálních požadavků na organizátory i podpisovatele občanské iniciativy,<sup>44</sup> tak zejména to, že návrh nařízení staví občanské iniciativě do cesty dva filtry.

Prvním filtrem je nutnost registrace navrhované občanské iniciativy u Komise.<sup>45</sup> Komise přitom může odmítnou registrovat ty iniciativy, které jsou zjevně v rozporu s hodnotami EU, jakož i ty iniciativy, které lze rozumně považovat za nemíněné vážně, nebo za zneužívající. Druhým filtrem je pak přezkum přípustnosti registrované občanské iniciativy v okamžiku, kdy je nashromážděno 300 000 podpisů z alespoň tří člen-

<sup>37</sup> Srov. čl. 7 odst. 3 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

<sup>38</sup> Srov. čl. 8 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

<sup>39</sup> Srov. § 119p až s zákona 107/1999 Sb. a § 109d až h zákona 90/1995 Sb.

<sup>40</sup> Srov. čl. 11 odst. 4 SEU.

<sup>41</sup> Srov. čl. 24 SFEU.

<sup>42</sup> COM (2010) 119 final.

<sup>43</sup> Srov. přílohu I návrhu nařízení.

<sup>44</sup> Srov. čl. 3 až 5 návrhu nařízení.

<sup>45</sup> Srov. čl. 4 návrhu nařízení.

ských států.<sup>46</sup> Komise má na přezkum přípustnosti registrované občanské iniciativy dva měsíce, s tím, že přípustné jsou pouze ty iniciativy, které se týkají otázek k nimž je možno přijmout právní akt EU pro účely provedení Smluv. Navíc navrzení takového právního aktu musí být v pravomoci Komise.<sup>47</sup>

Poté co organizátor přípustné občanské iniciativy nashromáždí (v maximálně 12ti měsíční lhůtě od registrace) požadovaný počet podpisů z požadovaného počtu členských států, předpokládá návrh nařízení, že Komise bude tuto iniciativu nejdéle po dobu čtyř měsíců zkoumat. Výsledkem tohoto zkoumání by pak mělo být sdělení Komise v němž odůvodněně uvede, zda na základě občanské iniciativy podá, či nepodá legislativní návrh.<sup>48</sup> V této souvislosti je vcelku evidentní, že pokud se v návrhu nařízení nic nezmění na možnosti Komise nepodat legislativní návrh požadovaný občanskou iniciativou, která splňuje veškeré požadavky, tak úspěch občanské iniciativy bude do značné míry v rukou Komise. Jedině tehdy totiž, kdy Komise v naprosté většině případů bude na základě občanské iniciativy podávat legislativní návrhy, se prokáže reálná smysluplnost, účinnost a úspěšnost institutu občanské iniciativy.

## ŠIRŠÍ AKTIVNÍ LEGITIMACE JEDNOTLIVCŮ K PŘÍMÉ ŽALOBĚ NA NEPLATNOST PRÁVNÍCH AKTŮ EU

LS významně rozšiřuje možnost jednotlivců napadnout u ESD právní akty EU přímou žalobou na neplatnost. Do LS mohli jednotlivci napadnout přímou žalobou na neplatnost pouze rozhodnutí, která jim byla určena a dále jen právní akty, které se jich osobně a bezprostředně dotýkaly. Podmínka bezprostřední a osobní dotčení byla přitom ze strany ESD vykládána velmi striktně. Konkrétně bezprostředně se dotčeného jednotlivce týkalo pouze takové nařízení ES, které mělo přímý, tj. ani normativním prováděcím opatřením, ani aplikačně správní činností nezprostředkovaný, dopad na jeho právní postavení.<sup>49</sup> Osobně se pak dotčeného jednotlivce dotýkalo pouze takové nařízení ES, které na něho dopadalo pro jeho určité osobní vlastnosti nebo zvláštní okolnosti, které dotčeného jednotlivce odlišovaly od okruhu ostatních osob, a v důsledku toho byl individualizován stejně jako adresát rozhodnutí ES.<sup>50</sup> I když se svého času Soud prvního stupně pokusil podmínku osobní dotčení výrazně změkčit,<sup>51</sup> u ESD však tvrdě narazil.<sup>52</sup>

LS však nově umožňuje jednotlivcům napadnout žalobou na neplatnost ty právní akty EU s obecnou působností, které nevyžadují přijetí prováděcích opatření, a které se dotčených jednotlivců bezprostředně dotýkají.<sup>53</sup> Odpadá tudíž podmínka osobní dotčení k napadení takovýchto právních aktů EU jednotlivci.

<sup>46</sup> Srov. čl. 8 návrhu nařízení.

<sup>47</sup> Srov. čl. 8 odst. 2 návrhu nařízení.

<sup>48</sup> Srov. čl. 11 návrhu nařízení.

<sup>49</sup> Věc C – 386/96 P Dreyfus, SbSD I – 1998, s. 2309, odst. 43.

<sup>50</sup> Věc C – 451/98 Antillean Rice Mills, SbSD I – 2001, s. 8949, odst. 49.

<sup>51</sup> Věc T – 177/01, Jégo – Queré, SbSD II – 2002, s. 2365.

<sup>52</sup> Věc C – 263/02, Jégo – Queré, SbSD I – 2004, s. 3425.

<sup>53</sup> Srov. čl. 263 SFEU.

Na tomto místě je však na místě upozornit na určité rozdíly mezi českou jazykovou verzí článku 263 SFEU a verzemi např. anglickou nebo francouzskou. Zatímco podle české jazykové verze mohou jednotlivci žalobou na neplatnost snáze napadnout právní akty EU s obecnou působností, tak podle anglické jazykové verze se jedná o regulatory acts a podle francouzské verze se jedná o actes réglementaire. Česká verze tedy na první pohled umožňuje jednotlivcům napadnout, samozřejmě za splnění stanovených podmínek, jak legislativní tak nelegislativní akty s obecnou působností, tj. jak legislativní tak nelegislativní nařízení. Anglická a francouzská jazyková verze však nasvědčují tomu, že jednotlivci mohou žalobou na neplatnost napadnout pouze nelegislativní nařízení.

Ať už Lisabonská smlouva umožňuje jednotlivcům snáze napadnout pouze nelegislativní nařízení nebo i ta legislativní (což může samozřejmě určit pouze ESD) v praxi to v každém případě znamená, že se dotčeným jednotlivcům oproti dosavadnímu stavu výrazně zjednodušuje a zesmysluplňuje postup při napadání zejména těch nařízení EU, jež nevyžadují přijetí prováděcích opatření. Takováto nařízení mohli dotčení jednotlivci dříve napadat (s výjimkou případu splnění téměř nesplnitelné podmínky osobní dotčenosti) pouze nepřímo, a to až poté, co je porušili, tj. v rámci „sankčního řízení“ navazujícího na jejich porušení ze strany jednotlivců. Nově tudíž dotčení jednotlivci budou moci napadat platnost takovýchto nařízení (ať už pouze nelegislativních nebo i legislativních) bez toho, aniž by je nejdříve museli porušit.

V souvislosti se změnami, které LS přináší ve vztahu k ESD, a které se dotýkají právních aktů EU zasluží ještě upozornit na změnu, která bezesporu povede ke snížení počtu případů nedodržení transpozičních lhůt ze strany členských států při transpozici legislativních směrnic EU. Podle čl. 260 odst. 3 SFEU totiž Komise nově může ESD navrhnout uložení pokuty členskému státu za nedodržení transpoziční lhůty (přesněji řečeno, za nepřijetí žádného transpozičního opatření v transpoziční lhůtě) již v žalobě pro nesplnění povinnosti vyplývající ze Smluv. Tedy nikoliv, jak tomu bylo před LS, až v navazující žalobě pro nesplnění rozsudku, v němž bylo ESD deklarováno nesplnění povinnosti vyplývající se Smluv (tj. nesplnění transpoziční povinnosti).

## ZÁVĚRY

Změny, které LS vnáší do problematiky pramenů práva EU lze v zásadě hodnotit pozitivně, a to zejména z toho důvodu, že tyto změny:

- a) činí systém pramenů práva EU koherentnější, neboť odpadá „pilířové“ členění pramenů práva EU,
- b) zvyšují demokratickou legitimitu procesu přijímání legislativních aktů v EU, a to zejména posílením úlohy Evropského parlamentu a vnitrostátních parlamentů členských států v legislativním procesu EU,
- c) vnáší do typologie právních aktů EU jasnější strukturální a hierarchický řád, což by mělo vést k odstranění některých dosavadních problémů a komplikací při interpretaci a aplikaci těchto aktů ze strany vnitrostátních aplikačních orgánů,

- d) dávají jednotlivcům více možností jak ovlivnit legislativní proces EU, a to jak ex ante zavedením institutu občanské iniciativy, tak ex post rozšířením jejich aktivní legitimace k napadání právních aktů EU přímou žalobou na neplatnost u ESD.

## THE SOURCES OF EU LAW IN THE LIGHT OF THE LISBON TREATY

### Summary

Article deals with the impact of the Lisbon Treaty on the broad area of the sources of EU Law. In this respect the article analyses the following issues:

- a) the impact of the abolition of the pillar structure of the EU on the system of the sources of EU law,
- b) elevation of the EU Charter of Fundamental rights to the level of EU primary law,
- c) changes in the typology and hierarchy of EU legal acts,
- d) changes in the EU legislative procedure,
- e) locus standi of the individuals to bring actions for annulment of EU legal acts before ECJ.

On the basis of the analyses of above mentioned issues, the article comes to conclusion that the changes introduced by the Lisbon Treaty into the broad area of the sources of EU Law could be judged positively. The point is that these changes:

- a) make the system of the sources of EU law more coherent,
- b) increase the democratic legitimacy of the EU legislative process,
- c) introduce desirable order and hierarchy into the typology of EU legal acts,
- d) give individuals increased say in the EU legislative process, especially through the introduction of the citizens' initiative.

*Klíčová slova:* Lisabonská smlouva, prameny práva EU, typologie právních aktů EU, Listina základních práv EU, legislativní proces EU, občanská iniciativa EU

*Key words:* Lisbon Treaty, sources of EU law, typology of EU legal acts, EU Charter of Fundamental rights, EU legislative process, citizens' initiative in the EU





## VNĚJŠÍ SMLOUVY EU PO LISABONSKÉ SMLOUVĚ A ČESKÉ PRÁVO

PAVEL SVOBODA

Lisabonská smlouva po svém vstupu v platnost ovlivnila právo EU nejen jevově – přečíslováním a restrukturalizací ustanovení primárního práva, ale i obsahově. Zacílenější pohled na problematiku tzv. vnějších smluv nám pak na jedné straně ukazuje, že do této oblasti sice Lisabonská smlouva nepřinesla žádnou revoluci, nicméně provedené novelizace budou vyžadovat nejen reakci doktríny na právní postavení vnějších smluv v systému práva EU obecně, ale i nové promyšlení vztahu českého práva k vnějším smlouvám. Cílem tohoto článku je přispět k úvahám o obou těchto oblastech. Předcházet jim bude obecnější úvod do problematiky vnějších smluv.

### 1. ÚVODEM K PŘIJÍMÁNÍ TZV. VNĚJŠÍCH SMLUV EU PODLE NOVÉ ÚPRAVY

Pro pořádek je vhodné připomenout základní prvky postavení vnějších smluv v systému práva EU s odkazy na příslušná staro/nová ustanovení primárního práva.

Vnější smlouvy jsou *terminus technicus* pro mezinárodní smlouvy, uzavírané mezi EU<sup>1</sup> a třetími státy nebo mezinárodními organizacemi, přesněji dvou- či vícestranný závazný písemný projev shodné vůle podle mezinárodního práva, jehož jednou smluvní stranou je EU, případně i jejich členské státy a současně nejméně jedna smluvní strana není EU nebo jejich členské státy.

Základní **právní úprava** se nově nachází v čl. 3/2 SEU a čl. 216-219 SFEU, jež jsou doplněny řadou dalších ustanovení většinou speciální povahy.

V primárním právu potkáme pro vnější smlouvy **označení** „*mezinárodní smlouvy*“ (čl. 3/2 SFEU) či „*dohody*“ (čl. 37 SEU, 216 SFEU). Pro mezinárodní i evropské právo je ale formální označení mezinárodní smlouvy nerozhodné, důležité je prolnutí souhlasných projevů vůle kontrahentů.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> V této práci budeme odhlížet od skutečnosti, že součástí práva EU je i právo ESAE.

<sup>2</sup> „Smlouva“ je podle čl. 2/1(a) VÚSP 1969/1986 „*mezinárodní dohoda uzavřená mezi státy písemnou formou, řídící se mezinárodním právem, sepsaná v jediné nebo ve dvou či více souvisejících listinách, ať je její název jakýkoliv*“.

**Hierarchicky** vnější smlouvy stojí mezi primárním a sekundárním právem, protože mají přednost před sekundárním právem: to vyplývá z čl. 216/2 SFEU, podle něhož vnější smlouvy jsou závazné pro orgány EU. Tato přednost má za následek, že (i) sekundární akty je nutno „*vykládat v co největším možném rozsahu v souladu s uvedenými dohodami*“,<sup>3</sup> (ii) orgán EU nemůže legálně přijmout sekundární akt, jenž by byl v rozporu s vnější smlouvou, (iii) proto jednostranný sekundární akt může být prohlášen za neplatný z důvodu rozporu s mezinárodním závazkem EU,<sup>4</sup> (iv) ESD tudíž v rámci řízení o posudku (čl. 218/11 SFEU) logicky může zkoumat soulad návrhu vnějších smluv s primárním právem, nikoliv sekundárním. To, že i po vstupu v platnost Lisabonské smlouvy vnější smlouvy EU zavazují rovněž členské státy (čl. 216/2 SFEU),<sup>5</sup> je překvapivé vzhledem k existenci zvláštní mezinárodně právní subjektivity EU, odlišné od subjektivit členských států. Jediné možné vysvětlení je vůle autorů primárního práva konsolidovat důvěru třetích států v instituce EU. Takové konsolidace je zapotřebí zejména v často nepřehledné oblasti sdílených pravomocí. Nicméně s touto otázkou souvisí řada dalších otázek: jde jen o závaznost unijní, anebo i mezinárodněprávní? Zakládá tato závaznost i mezinárodní odpovědnost za případné porušení vnějších smluv?

Mezi vnějšími smlouvami můžeme rozeznávat různé **kategorie**, z nichž pro účely této práce je nejdůležitější rozlišení vnějších smluv, kde na unijní straně stojí jen EU sama, od těch, kde vedle EU jsou signatáři též členské státy EU – tzv. **smíšené smlouvy**.

Pokud jde o **právní účinky** vnějších smluv, ty zavazují orgány EU i orgány členských států (čl. 216/2 SFEU). Pokud tedy ustanovení vnějších smluv splňuje společné podmínky přímého účinku (jasnost, nepodmíněnost), mohou působit účinky ve prospěch jednotlivců.<sup>6</sup> Je přitom lhostejno, zda taková vnější smlouva, která sama o sobě je především pramenem mezinárodního práva veřejného, byla do evropského práva začleněna jako příloha nařízení nebo – dříve – i rozhodnutí. Podmínkou přímého účinku není reciproční přímý účinek v právním řádu druhé smluvní strany.

ESD chce, aby vnější smlouvy měly pro strany sporu stejné účinky ve všech členských státech.<sup>7</sup> ESD však odmítl přímý účinek u dohody GATT (1947) z důvodu nesplnění výše uvedených podmínek – kvůli vágnosti ustanovení a nedostatečného systému řešení sporů.<sup>8</sup> I když nástupnická Dohoda o WTO dokonalejší systém řešení sporů zavedla, ESD i tak její přímý účinek odmítá;<sup>9</sup> ESD však uznává, že soulad aktu EU s pravidly WTO může být předmětem jeho soudního přezkumu, pokud tento akt EU má provádět specifické ustanovení dohod WTO.<sup>10</sup>

**Pravomoc k uzavírání** vnějších smluv je upravena následovně. EU je nadána obecnou pravomocí k uzavírání vnějších smluv se třetími zeměmi a s příslušnými meziná-

<sup>3</sup> C-61/94 Komise v. SRN, bod 52; C-286/02 Bellio, bod 33; C-311/04 Algemene Scheeps, bod 25; C-447/05 Thomson, bod 30.

<sup>4</sup> C-280/93 SRN v. Rada ve vztahu k úmluvě z Lomé.

<sup>5</sup> Dříve potvrzeno v C-13/00 Komise v. Irsko.

<sup>6</sup> 12/86 Demirel.

<sup>7</sup> 104/81 Kupferberg.

<sup>8</sup> 21-24/72 International Fruit Company.

<sup>9</sup> C-53/96 Hermes International; C-300/98 Parfumes Christian Dior.

<sup>10</sup> C-149/96 Portugalsko v. Rada.

rodními organizacemi (čl. 216/1 SFEU), jež ale sama nestačí: navíc je třeba, aby nastal jeden z následujících případů, popsaných níže.

## 2. ZÁKLADNÍ ZMĚNY ÚPRAVY VNĚJŠÍCH SMLUV V LISABONSKÉ SMLOUVĚ

Jak již bylo výše řečeno, změny obsažené v Lisabonské smlouvě v oblasti vnějších smluv jsou povahy evoluční, nikoliv revoluční. Základy předchozí úpravy byly zachovány, zpřesněny, nadto došlo i k dílčí kodifikaci judikatury ESD. Není proto se třeba obávat diskontinuity s předchozí právní úpravou. Základní změny jsou následující:

### 2.1 JEDNOTNÁ SUBJEKTIVITA EU

Právně podstatnou změnou v Lisabonské smlouvě je konec trojpilířové antické stavby EU: poté, co EU byla výslovně přiznána právní subjektivita (čl. 47 SEU, čl. 335 SFEU),<sup>11</sup> EU se také stala právní nástupkyní Evropského společenství (čl. 1/3 SEU). Ze dvou mezinárodních subjektů – EU a ES – se tak stává napříště subjekt jediný.

Je třeba dodat, že tak jednoduché to zase není: Evropské společenství atomové energie („ESAE“) – byť jeho faktický význam je minimální – zůstává nadále samostatným subjektem. Zatímco do Lisabonské smlouvy bylo toto společenství začleňováno do prvního pilíře, nyní – bez pilířové architektury – to možné není. Není ani možné tvrdit, že ESAE je samostatnou mezinárodní organizací, založenou na samostatné smlouvě, protože ESAE sdílí s EU společné orgány: každá z původních tří zakládacích komunitárních smluv (SEHS, SESUO, SESAE) založila své orgány; Evropský parlament a ESD byly spojeny Smlouvou o společných institucích (1957), Rada a Komise tzv. Slučovací smlouvou (1965).

Důsledkem spojení ES a EU tak je unifikace pravidel pro sjednávání vnějších smluv (viz bod níže), což bezpochyby přispěje k větší přehlednosti systému. Dílčí problémy mohou – zejména vnitrostátně – způsobit jen ty vnější smlouvy sjednané podle ex-čl. 24 SEU (SZBP) a ex-čl. 38 SEU (PJSVT), jež dosud nevstoupily v platnost a na něž se nyní vztahují nová pravidla Lisabonské smlouvy.

### 2.2 PRÁVNÍ ZÁKLAD K UZAVÍRÁNÍ: ČL. 216/1 SFEU

Jak již bylo výše uvedeno, Lisabonskou smlouvou byl poprvé vytvořen obecný hmotněprávní základ pro sjednávání vnějších smluv v čl. 216/1 SFEU, podle něhož *„Unie může uzavřít dohodu s jednou nebo více třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi, stanoví-li tak Smlouvy nebo je-li uzavření dohody buď nezbytné*

---

<sup>11</sup> Srov. též 24. prohlášení o právní subjektivitě EU. Mezinárodně-právní subjektivitu bylo lze dodit již dříve.

*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.“*

Je tedy zřejmé, že samotný odkaz na čl. 216 SFEU jakožto na hmotněprávní základ<sup>12</sup> vnější smlouvy nestačí: jak podotýká Ústavní soud, čl. 216 SFEU nedává Unii neomezenou pravomoc sjednávat mezinárodní smlouvy: „... čl. 216 nelze vykládat jako kompetenční normu, která by extendovala pravomoci Unie; naopak článek 216 konstatuje jen to, že Unie v rámci svých pravomocí prostě uzavírá mezinárodní smlouvy. Pravomoci přitom nejsou definovány tímto čl. 216, ale konkrétními ustanoveními zejména samotné Smlouvy o fungování EU. Nejedná se tedy o výraznou změnu proti dosavadnímu právnímu stavu; jediný podstatnější rozdíl je ten, že Unie získává možnost uzavírat mezinárodní smlouvy i v oblasti tzv. druhého a třetího pilíře, zavedených Maastrichtskou smlouvou.“<sup>13</sup>

Jako skutečný hmotněprávní základ je tak k čl. 216 SFEU třeba splnit jednu ze čtyř níže uvedených podmínek: existence speciálního právního základu v primárním právu, na základě implicitních pravomocí, na základě právně závazného aktu či kvůli ovlivnění společných pravidel. Tyto speciální alternativní hmotněprávní základy vnějších smluv prozkoumáme jednotlivě.

### *2.2.1 Existence speciálního právního základu v primárním právu*

Uzavření vnější smlouvy je podle čl. 216/1 SFEU právně možné především tehdy, předvídá-li to primární právo – „*stanoví-li tak Smlouvy*“, tj. když vedle čl. 216/1 SFEU existuje ještě jiný specifický hmotněprávní základ primárního práva. Smlouvy specificky předvídají uzavírání vnějších smluv v následujících případech: přistoupení k EÚLP (čl. 6/2 SEU),<sup>14</sup> dohody v oblasti sousedské politiky (čl. 8/2 SEU), dohody o systému směnných kurzů eura ve vztahu k měnám třetích států, a to s jedním nebo více třetími státy nebo mezinárodními organizacemi (čl. 219/1,3 SFEU), obchodní dohody (čl. 207/3 SFEU), rozvojové dohody (čl. 209/2 SFEU), dohody o hospodářské, finanční a technické spolupráce se třetími zeměmi (čl. 212/3 SFEU), dohody o humanitární pomoci (čl. 214/4 SFEU), readmisní dohody (čl. 79/3 SFEU), dohody SZBP (čl. 37 SEU; viz též část níže), dohody o přistoupení (čl. 49 SEU).

### *2.2.2 Nezbytnost k dosažení cílů Smluv*

Vnější smlouvu může EU podle čl. 216/1 SFEU uzavřít i tehdy, „*je-li uzavření dohody ... nezbytné k dosažení cílů stanovených Smlouvami v rámci politik Unie*“: zde jde o kodifikaci tzv. doktríny implicitních pravomocí.

<sup>12</sup> Jak podotýká Ruffer, „*označení ‚hmotněprávní‘ je použito s vědomím určité nepřesnosti s cílem jasně odlišit procesní úpravu v čl. 218 SFEU*“. Srov. Ruffer, E., Sjednávání mezinárodních smluv EU a jejich vnitrostátní účinky. In: Zemánek, J. (ed.), *Vliv Lisabonské smlouvy na český právní řád*, Metropolitní univerzita, Praha 2009, s. 158. Vlastním hmotněprávním základem pravomoci uzavírat vnější smlouvy je tak spíše některý z níže zkoumaných specifických základů.

<sup>13</sup> Shodně srov. nálezy Pl. ÚS 19/08, bod 18.

<sup>14</sup> Srov. Protokol č. 5 k čl. 6/2 SEU o přistoupení EU k EÚLP; 1. Prohlášení k čl. 6/2 SEU.

Pravomoci EU lze totiž podle způsobu jejich vertikálního přidělení (členské státy – EU) dělit na výslovné, implicitní, anebo subsidiární. Implicitní pravomoce byly dosud odvozeny od existujících výslovných pravomocí intraunijních, pokud je nutno přijmout unijní akt (včetně vnější smlouvy) v oblasti, kde sice existuje výslovná intraunijní pravomoc, ale o vztazích se zbytkem světa primární právo mlčí.<sup>15</sup> Tyto pravomoci se podle ESD opíraly o tzv. paralelismus vnitřních a vnějších unijních pravomocí. Implicitní „pravomoc vyplývá nejen z výslovných oprávnění Smlouvy – jak je tomu v případě čl. 113 a 114 pro celní a obchodní dohody a v případě čl. 238 pro dohody o přidružení – ale může vyplývat rovněž z jiných ustanovení Smlouvy a z aktů přijatých v rámci těchto ustanovení orgány Společenství“ (22/70 Komise v. Rada „AETR“<sup>16</sup>).

Rozdíl oproti dosavadní judikatuře ESD o implicitních pravomocech se však mj. zdá spočívat v tom, že napříště lze vnější smlouvy bez ohledu na to, zda byla v dané oblasti již přijata intraunijní úprava; podle předlisabonské judikatury ESD bylo uzavření vnější smlouvy možné nejdříve společně s přijetím intraunijního aktu, ne však dříve: „*vnitřní pravomoc lze účinně vykonávat pouze současně s vnější pravomocí*“;<sup>17</sup> to nyní možné je, protože tato podmínka není v primárním právu obsažena; to ale nevyklučuje, že ji v budoucnu ESD znovu dovodí: logicky vzato, EU je tu především k vnitřní integraci či koordinaci svých členských států, k vytváření „*stále užšího svazku evropských národů*“ (bod 1 preambule SFEU); vytváření vnějších vztahů pak tvoří určité „*příslušenství*“ intraunijní integrace.

Historicky byla doktrína implicitních pravomocí nejčastěji využívána právě pro uzavírání vnějších smluv.<sup>18</sup> Její kodifikaci v čl. 216 SFEU se zdá, že tato judikatura bude nadbytečná, neukáže-li se nějaká další oblast jejich teoretické využitelnosti mimo oblast vnějších smluv.

### 2.2.3 Delegation pravomoci v právně závazném aktu EU

Vnější smlouvu může EU zatřetí rovněž uzavřít tehdy, je-li tak stanoveno právně závazným aktem EU.

I když sama vnější smlouva představuje právně závazný akt – akt přijatý orgány EU,<sup>19</sup> právně závazným aktem jsou zde myšleny sekundární závazné akty (nařízení, směrnice, rozhodnutí): lze si totiž obtížně představit, že jedna vnější smlouva by obsahovala delegaci k uzavření jiné vnější smlouvy. Stejně tak i směrnice jakožto akt adresovaný členským státům, bude obtížně nositelem takové delegace. Prakticky se tedy nabízejí především nařízení, popř. rozhodnutí.

I tento právní základ pro uzavírání vnějších smluv představuje „jen“ kodifikaci judikatury ESD.

<sup>15</sup> Implicitní – zahrnuté pravomoci nejsou vynálezem evropského práva, odedávna je zná právo mezinárodní; srov. rozhodnutí MSD ve věci *Reparation for Injuries Case (ICJ Reports 1949, s. 33)*.

<sup>16</sup> K předběžné otázce o tom, zda EU může uzavřít mezinárodní smlouvy v oblasti dopravy, kde taková pravomoc není výslovně stanovena.

<sup>17</sup> Bod 115 posudku 1/03, srov. posudky 1/76, body 4 a 7, a 1/94, bod 85.

<sup>18</sup> Srov. 22/70 AETR; též 3,4,6/76 Kramer.

<sup>19</sup> Srov. 270/80 Polydor; 104/81 Kupferberg; 181/83 Haegeman; C-344/04 IATA.

Může však hierarchicky nadřazený akt – vnější smlouva (viz bod shora) – být založena na aktu hierarchicky podřazeném – nařízení či rozhodnutí?<sup>20</sup> Podle našeho názoru ano, a to proto, že právní základ vnější smlouvy v sekundárním aktu – vedle speciálního delegovaného základu – se opírá o uvedené zmocnění v právu primárním v cit. obecném čl. 216 SFEU.

#### 2.2.4 Ovlivnění společných pravidel

Vnější smlouvu může EU konečně uzavřít i tehdy, může-li se „*dotknout společných pravidel či změnit jejich oblast působnosti*“: zde jde o situace, jež jsou pokryty jen obecnými cíli EU, ale nespádají pod výslovně uvedené konkrétní cíle některé z politik EU. Jde opět o kodifikaci předešlé judikatury,<sup>21</sup> ale problémy, které tato judikatura vyvolala, vyřešeny nejsou. Na jednu stranu hypotéza existence vnější pravomoci v případě „dotčení“ společných pravidel je prastará: ESD již takřka prehistorickém rozsudku AETR konstatoval, že „... *pokud byla přijata společná pravidla, členské státy již nemají nadále právo, ať už jednají jednotlivě či dokonce i společně, sjednávat závazky vůči třetím státům, jimiž jsou dotčena tato pravidla.*“<sup>22</sup> Otázky ale zůstávají: zejména v posudku 1/03 ESD dovedl, že k „dotčení“ společných pravidel dojde. ESD již tehdy opustil požadavek detailního zkoumání evropské legislativy, jež by mohla být vnější smlouvou dotčena,<sup>23</sup> a prosazuje, že nadále bude kritériem jen (i) řádné fungování systému zavedeného komunitárními pravidly a (ii) jejich vzájemná neoddelitelnost; omezení souvisejících pravomocí, vyplývající z principu svěřených pravomocí, např. nemožnost harmonizovat vnější smlouvou oblast, kterou je zakázáno harmonizovat intraunijní úpravou, jakoby pro vnější smlouvy byla irrelevantní. Tato kritéria kritika právem nazvala „gumovými“.<sup>24</sup> Žádá další revoluční judikatura v této věci nenastala, takže je nutno vycházet z toho, že tuto staronovou hypotézu čl. 216/1 SFEU je nutno vykládat v duchu posudku 1/03.

#### 2.3 SDÍLENÁ A VÝLUČNÁ PRAVOMOC K UZAVÍRÁNÍ VNĚJŠÍCH SMLUV

Zatímco v části jsme se zabývali otázkou pravomoci EU k uzavření vnějších smluv obecně, primární právo v čl. 3/2 SFEU doplňuje čl. 216/1 SFEU i odpovídá na otázku, uzavření kterých vnějších smluv je ve výlučné pravomoci EU. To souvisí s obecnější snahou autorů Smluv odlišit výlučné, sdílené a podpůrné/koordinační pravomoci obecně (čl. 3 – 6 SFEU).

Je otázkou, v jakém vztahu jsou čl. 216/1 a 3/2 SFEU. Úvaha o tom, že čl. 3/2 SFEU je speciální vůči čl. 216/1 SFEU,<sup>25</sup> je namístě, pokud se na celou problematiku dívá-

<sup>20</sup> K postavení vnějších smluv v hierarchii pramenů práva viz např. Svoboda, P., Úvod do evropského práva, C. H. Beck, 3. vydání, Praha 2010, s. 88.

<sup>21</sup> K tomuto případu srov. posudek 1/03 o Luganské smlouvě.

<sup>22</sup> Srov. 22/70 AETR, bod 17

<sup>23</sup> Srov. stanovisko GA Tizzana k C-467/98 Komise v. Dánsko (jeden z rozsudků „Otevřené nebe“)

<sup>24</sup> Srov. Bříza, P., Evropský soudní dvůr: Posudek k nové Luganské úmluvě značně posiluje vnější pravomoci Společenství. *Právní rozhledy 10/2006*, s. 388

<sup>25</sup> Srov. např. Ruffer, E., op. cit., s. 158 an.

me z velmi obecného pohledu, že obě ustanovení hovoří o pravomoci k uzavření vnější smlouvy. Každé z těchto ustanovení však odpovídá na zcela odlišnou otázku: čl. 216/1 SFEU zjišťuje, ZDA taková pravomoc vůbec existuje, kdežto čl. 3/2 SFEU z těch případů, kdy tato pravomoc existuje, konstatuje ty případy, kdy jde o pravomoc výlučnou – tohoto problému se čl. 216/1 SFEU netýká. Speciální ustanovení podle našeho názoru znamená výjimku z ustanovení obecného, nikoliv vytvářející podmnnožinu, podkategorii v rámci působnosti obecného ustanovení.

Ve výlučné pravomoci EU podle čl. 3/2 SFEU je tedy uzavření vnější smlouvy ve třech případech: stanoví-li tak legislativní akt, je-li uzavření vnější smlouvy nezbytné k výkonu intraunijní pravomoci nebo pokud její uzavření může ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost. To jsou hypotézy podobné těm, jež tvoří speciální právní základy pro uzavírání vnějších smluv obecně; proto se jimi bude zabírat podrobněji. Samozřejmě – i přes neuvedení v čl. 3/2 SFEU – má EU výlučnou pravomoc uzavírat vnější smlouvy i v oblastech, kde je nadána výlučnou pravomocí obecně, tedy v případech uvedených v čl. 3/1 SFEU; touto kategorií se budeme zabývat přednostně, protože ostatní případy uvedené v čl. 3/2 SFEU, představují speciální případy výlučné pravomoci EU k uzavření vnější smlouvy v případech, kdy celá oblast do výlučné pravomoci nespadá.

### 2.3.1 Uzavírání vnější smlouvy v oblasti obecné výlučné pravomoci EU

EU má výlučnou pravomoc uzavírat vnější smlouvy především v oblastech, kde je nadána výlučnou pravomocí obecně podle čl. 3/1 SFEU. Sem spadá taxativně<sup>26</sup> a výslovně pět oblastí: celní unie, společná měna, společná obchodní politika, hospodářská soutěž a zachování biologických mořských zdrojů v rámci politiky rybolovu.

Je namístě se ptát, zda všechny tyto politiky skutečně zahrnují i výlučnou pravomoc EU k uzavírání vnějších smluv. Lze totiž diskutovat s názorem, že v případě společné obchodní politiky tomu tak není, a to pokud jde o několik citlivých oblastí obchodu službami v oblasti kulturní, audiovizuální, vzdělávací, sociální a zdravotnické.<sup>27</sup>

Vymezení společné obchodní politiky podle čl. 207/1 SFEU nově kodifikuje dosavadní judikaturu ESD v tom, že hned v úvodu<sup>28</sup> výslovně zmiňuje obchod službami, obchodní aspekty duševního vlastnictví a přímé zahraniční investice mezi nástroji této

<sup>26</sup> I když tento výčet je taxativní, lze si představit, že ESD může nalézt další případy výlučnosti, stejně jako dovedl další výjimky z volného pohybu zboží mimo taxativní seznam čl. (dnes) 36 SFEU. Kritéria si ESD již stanovil v minulosti, kdy žádný výslovný výčet výlučných pravomocí neexistoval: výlučnost je dána tehdy, když je evidentní: např. ve vztahu ke společné obchodní politice „způsob, jímž je obchodní politika zakotvena ve Smlouvě“ a sama ustanovení Smlouvy „ukazují, že paralelní pravomoc členských států a Společenství je vyloučena“. Proto „připustit takovou pravomoc by se rovnalo uznání, že členské státy ve svých vztazích se třetími zeměmi mohou zaujímat stanoviska odlišná od zamýšlených stanovisek Společenství, což by vyústilo v narušení vztahů mezi orgány, podlomení důvěry uvnitř Společenství a v zabránění Společenství bránit společné zájmy“ (posudek 1/75; potvrzeno v 41/76 Donckerwolcke a 174/84 Bulk Oil).

<sup>27</sup> Srov. Ruffer, E., op. cit., s. 166 an.

<sup>28</sup> Předlisabonské znění (ex-čl. 133 SES) počítal s valnou částí těchto oblastí v odstavci 5 a 6.

politiky, a řadí je tak mezi tradiční instrumenty této politiky. Podle výše zmíněného čl. 3/1(e) SFEU pak celá tato oblast patří do výlučné pravomoci EU.

Zpřehledňující dojem, jímž působí nový čl. 207 SFEU oproti dosavadnímu ex-čl. 133 SES, nesmí zakrýt jednu novinku: nová úprava již neobsahuje katalog těch služeb, jež spadaly do sdílené pravomoci podle ex-čl. 133 SES: služby kulturní, audiovizuální, vzdělávací, sociální a zdravotnické. Z toho by bylo možno usoudit, že obchod veškerými službami, a tudíž i uzavírání vnějších smluv ohledně nich, spadá do výlučné pravomoci EU v důsledku jednoznačného konstatování čl. 3/1 SFEU. Podle čl. 207/6 SFEU ale „[v]ýkon pravomocí svěřených tímto článkem v oblasti společné obchodní politiky se nedotýká vymezení pravomocí mezi Uníí a členskými státy“. Kultura, sociální politika, vzdělávání a zdravotnictví nenáleží podle čl. 3/1 SFEU mezi pravomoci EU výlučné, ale buď mezi pravomoci sdílené či dokonce podpůrné, koordináční či doplňkové. Respektování principu svěřených pravomocí, zdůrazněné v čl. 207/6 SFEU, by – a podle cit. Rufferova názoru – pak mělo znamenat, že tyto oblasti patří do sdílené pravomoci EU a členských států i pokud jde o obchod s odpovídajícími službami. Důsledkem takové sdílenosti by bylo, že tyto služby by mohly být předmětem pouze tzv. smíšených smluv.

Pro předchozí úpravu tento názor potvrdil ESD – v předvečer vstupu v platnost Lisabonské smlouvy 30. 11. 2009 – v posudku 1/08 (zejm. body 125 an.). Učinil tak s odůvodněním, že pro nevýlučnost povahy těchto pravomocí hovoří snaha „ponechat členským státům skutečnou vnější pravomoc v citlivých oblastech, na něž se uvedené ustanovení vztahuje“ (bod 139). Ani tzv. horizontální povaha těchto vnějších smluv (terminologie ex-čl. 133/5/3 SES), tj. obecnější povaha klasických obchodních vnějších smluv, jež mj. obsahují zmíněná citlivá ustanovení (nejde tedy o dohody JEN v oblasti těchto citlivých ustanovení), tak neumožňuje setřit sdílenost pravomocí, a tudíž smíšenost příslušných smluv.

Možná, že k výlučnosti čl. 207 SFEU se více dozvíme z budoucího rozhodnutí ve věci C-13/07 Komise v. Rada, byť se tato samozřejmě týká také předchozí úpravy; generální advokátka Kokott/ová však ve svém stanovisku naznačila, že podle ní by diskutované nové oblasti obchodní politiky do výlučné pravomoci EU již podle nové úpravy spadat měly: „[č]lánkem 207 odst. 1 SFEU se do budoucna výslovně staví ‚nové‘ oblasti obchodní politiky na roveň klasickým oblastem obchodní politiky a společná obchodní politika je jako celek výslovně přiřazena k výlučným pravomocem Unie [čl. 3 odst. 1 písm. e) SFEU]“.<sup>29</sup>

K obchodním pravomocem EU od LS výslovně patří přímé investice.

Již dříve bylo možno i tuto pravomoc dovést z judikatury ESD: „koherentní obchodní politika by nemohla být účinně Společenstvím vedena, kdyby toto nemělo možnost používat nejpropracovanějších prostředků používaných k rozvoji mezinárodního obchodu... nelze tedy vnucovat čl. [133] výklad, jehož důsledkem by bylo omezení společné obchodní politiky co do používání tradičních nástrojů zahraničního obchodu při současném vyloučení propracovanějších mechanismů ...“ (posudek 1/78).<sup>30</sup> Proto také

<sup>29</sup> Stanovisko GA Kokott/ové k věci C-13/07 Komise v. Rada, bod 63.

<sup>30</sup> Posudek 1/78 se týkal pravomoci ES uzavřít Dohodu UNCTAD o přírodním kaučuku, jež za účelem podpory obchodu s rozvojovými zeměmi stabilizuje světový trh touto komoditou.



např. ESD požadoval zkrácení lhůty na renegociaci smluv o ochraně investic členskými státy podle ex-čl. 307 SES (dnes čl. 351 SFEU) na minimum, aby Rada nebyla zbavena možnosti aplikovat hospodářské sankce v oblasti pohybu kapitálu podle ex-čl. 60/1 SES (dnes čl. 75 SFEU; srov. C-249/06 Komise v. Švédsko, bod 40).

Nyní je třeba řešit situaci, kdy nárůst pravomocí EU ze smluv o ochraně investic členských států definitivně učinil tzv. dřívější smlouvy podle čl. 351 SFEU. EU připravuje nařízení Rady a sdělení Komise k provedení této pravomoci.

### 2.3.2 Uzavírání vnější smlouvy na základě legislativního aktu

EU má výlučnou pravomoc k uzavření vnější smlouvy podle čl. 3/2 SFEU mj. tehdy, stanoví-li tak legislativní akt. Pojem legislativního aktu podle čl. 3/2 SFEU je užší než pojem právně závazného aktu podle čl. 216/1 SFEU: legislativní akty jsou jen ty, jež jsou přijímány některým z legislativních postupů (řádným či zvláštním; čl. 289/3 SFEU) na základě zmocnění obsaženého přímo v primárním právu.

Existuje však logický vztah mezi výlučnou pravomocí EU k uzavírání vnější smlouvy a legislativní povahou sekundárního aktu? Proč by taková pravomoc nemohla existovat na základě aktu nelegislativního?<sup>31</sup>

Nelegislativní akty jsou akty delegované či prováděcí.

Delegované (akty v přenesené pravomoci; čl. 290 SFEU) jsou akty s obecnou působností, přijímané *Komisí*, jež doplňují či pozměňují *nepodstatné prvky* nařízení či směrnice. Zmocnění k uzavření vnější smlouvy, tj. obohacení mezinárodního práva veřejného, lze stěží počítat za prvek nepodstatný.

Prováděcí<sup>32</sup> akty (čl. 291/2 SFEU) jsou přijímány, jen je-li třeba pro provádění právně závazných aktů stanovit členským státům, jejichž je provádění právních aktů EU povinností (čl. 291/2 SFEU), jednotné podmínky. Jde tedy o akt intraunijní integrace bez vnějšího aspektu; vnější smlouvy.

Z tohoto rozboru nám vychází logický závěr: uzavření vnější smlouvy na základě jiného závazného aktu než aktu legislativního nejen že by nemělo být ve výlučné pravomoci EU, ale nemělo by v pravomoci EU být vůbec. To proto, že povaha nelegislativních sekundárních aktů je činí není právně nezpůsobilými takový právní základ vůbec obsahovat. Jinými slovy: předpokládáme, že judikatura ESD časem potvrdí, že pojem právně závazného aktu podle čl. 216/1 SFEU je třeba vykládat jako akt legislativní dle čl. 3/2 SFEU.

### 2.3.3 Uzavírání vnější smlouvy kvůli výkonu intraunijní pravomoci

EU má rovněž podle čl. 3/2 SFEU výlučnou pravomoc k uzavření vnější smlouvy, je-li to „*nezbytné k tomu, aby Unie mohla vykonávat svou vnitřní pravomoc*“. Jde opět – a logicky – o užší vymezení oproti obecné (tedy i nevýlučné – silené) pravomoci podle čl. 216/1 SFEU, jenž umožňuje EU uzavřít vnější smlouvu, je-li to „*ne-*

<sup>31</sup> Termín „nelegislativní“ je použit v čl. 290/1 SFEU.

<sup>32</sup> Též „*exekutivní*“ – čl. 52/5 LZP.

*zbytné k dosažení cílů stanovených Smlouvami v rámci politik Unie“.* Čl. 3/2 SFEU tedy nepokrývá situace bez vztahu k intraunijní integraci. Z tohoto srovnání vyplývá, že uzavírání vnějších smluv v rámci vnějších politik či v rámci vnějších aspektů vnitřních politik, jež nejsou výlučné jako celek (viz sdílené pravomoci – čl. 4 SFEU), nemůže být ve výlučné pravomoci EU.

#### 2.3.4 Uzavírání vnější smlouvy ovlivňující společná pravidla

Třetím případem výlučnosti pravomoci k uzavírání vnější smlouvy podle čl. 3/2 SFEU je hypotéza, kdy toto uzavření „*se může dotknout společných pravidel či změnit jejich oblast působnosti*“. Zde jde o stejnou skutkovou podstatu jako u obecné pravomoci k uzavření vnější smlouvy obecně. Z toho vyplývá, že využití této alternativy je vždy a pouze ve výlučné pravomoci EU.

#### 2.4 PROCES PŘIJÍMÁNÍ VNĚJŠÍCH SMLUV PODLE ČL. 218 SFEU

Obecná procesní úprava sjednávání vnějších smluv je obsažena v čl. 218 SFEU, jež je v podstatě nástupcem ex-čl. 300 SES.

Obecný **procesní rámec** přijímání vnějších smluv (čl. 216-219 SFEU) je nově následující:

Návrh na uzavření vnější smlouvy podává Radě Komise či Vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (dále jen „VP-ZVBP“), jde-li o SZBP.

Následné kroky má v rukou Rada: ta rozhoduje o zmocnění k zahájení jednání, jmenuje vyjednavče nebo vedoucího vyjednavčského týmu Unie, vydává směrnice pro jednání, dává zmocnění k podpisu dohod a uzavírá je. Rada též může určit zvláštní výbor složený ze zástupců členských států, s nímž musí být jednání konzultováno.

Evropský parlament (dále jen „EP“) je o jednání informován na důvěrném základě. Vyjma SZBP se k uzavření vnější smlouvy vyžaduje buď jeho souhlas (dohody o přidružení; dohoda o přistoupení EU k EÚLP; dohody „*vytvářející zvláštní institucionální rámec zavedením postupů spolupráce*“; dohody mající významný dopad na rozpočet Unie; dohody v oblastech, na něž se vztahuje buď řádný nebo zvláštní legislativní postup, v němž je vyžadován souhlas EP) či předchozí konzultace v ostatních případech.

Navíc může Rada, Komise, EP nebo členský stát vyžádat posudek ESD o slučitelnosti návrhu smlouvy s právem EU (čl. 218/11 SFEU). Pokud posudek je negativní, může být dohoda uzavřena pouze postupem podle čl. 49 SEU, tedy jakoby se jednalo o novelizaci primárního práva. V praxi však se přistupuje k odstraňování neslučitelností, anebo se od dohody upustí (tak tomu bylo např. u posudku 2/94 o přistoupení EU k EÚLP).

Čl. 218 SFEU ale neupravuje formální začleňování vnějších smluv do právního řádu EU. K tomuto začleňování dochází tak, že vlastní vnější smlouva je přílohou rozhodnutí o jejím podpisu či uzavření. Vnější smlouvy jsou integrální součástí práva EU,<sup>33</sup> stejně jako tzv. smíšené dohody, uzavírané vedle EU i členskými státy, pokud

<sup>33</sup> 181/73 Haegeman.

jde o ustanovení v pravomoci EU.<sup>34</sup> I rozhodnutí přijatá paritními orgány, vytvořenými takovýmito vnějšími smlouvami, jsou rovněž integrální součástí práva EU.<sup>35</sup>

V procesní úpravě došlo k několika menším změnám oproti předchozí úpravě.

Doporučení zahájit jednání o sjednání vnější smlouvy dává Radě jako doposud Komise, ale s výjimkou vnějších smluv v oblasti SZBP: zde toto právo přísluší Vysokému představiteli pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (dále jen „VP-SZBP“).

Pokud vyjednavatelem vnější smlouvy byla doposud Komise (ex-čl. 300/1 SES), resp. předsednictví, případně s podporou Komise, u vnějších smluv ve II. nebo III. pilíři (ex-čl. 24/1 a 38 SEU), podle nové úpravy už to tak nebude: Lisabonská smlouva přinesla flexibilnější systém, umožňující Radě jmenovat vyjednavče nebo vyjednavčský tým v závislosti na povaze předpokládané vnější smlouvy.

Centrální figurou celého procesu je nově vyjednavče; ten dostává od Rady směrnice a vyjednávání vede podle nich; Rada také může rozhodnout, že vyjednavče je povinen konzultovat zvláštní výbor, jenž bývá podle dosavadní praxe složen ze zástupců členských států. Na návrh vyjednavče Rada rozhodne o zmocnění k podpisu dohody, o jejím prozatímním provádění i o jejím uzavření.

Platí-li obecně, že vítězem Lisabonské smlouvy je Evropský parlament (dále jen „EP“), pak u procesní úpravy sjednávání vnějších smluv to platí rovněž. K rozhodnutí o uzavření dohody (netýká-li se výlučně SZBP), je v taxativně vymezených případech (např. dohody o přidružení, dohody v oblastech, na něž se vztahuje buď řádný či zvláštní legislativní postup, v němž je vyžadován souhlas EP, dohody s významným dopadem na rozpočet EU) třeba souhlasu EP, v ostatních případech musí být EP konzultován (čl. 218/6 SFEU).

Rada v průběhu celého postupu rozhoduje zásadně kvalifikovanou většinou. Výjimečně rozhoduje jednomyslně, a to v šesti oblastech: (i) v případě, že se vnější smlouva týká oblasti, kde je pro přijetí aktu EU třeba jednomyslnosti, dále (ii) v případě vnějších smluv v oblasti společné obchodní politiky – obchodu službami, obchodních aspektů duševního vlastnictví a přímých zahraničních investic, pokud dané vnější smlouvy obsahují ustanovení, pro něž je při přijímání intraunijních předpisů vyžadována jednomyslnost, (iii) SZBP, (iv) dohod o přidružení a (v) dohod o hospodářské, finanční a technické spolupráci se třetími zeměmi – kandidáty na přistoupení a (vi) v případě dohody o přistoupení EU k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (srov. obecně čl. 218/8 SFEU; čl. 207/3-6 SFEU pro vnější smlouvy společné obchodní politiky; čl. 31/1 SEU pro vnější smlouvy v rámci SZBP).

## 2.5 VNĚJŠÍ SMLOUVY V OBLASTI SPOLEČNÉ ZAHRANIČNÍ A BEZPEČNOSTNÍ POLITIKY

SZBP představuje určitá specifika jak co do charakteru pravomoci EU přijímat vnější smlouvy, tak co do procesu jejich uzavírání i jejich právních účinků.

<sup>34</sup> 12/86 Demirel.

<sup>35</sup> C-192/89 Sevince.

### 2.5.1 Pravomoc EU ke sjednávání vnějších smluv v oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky

EU má pravomoc uzavírat vnější smlouvy v rámci SZBP na základě čl. 37 SEU: „*Unie může uzavřít dohody s jedním nebo více státy nebo mezinárodními organizacemi v oblastech spadajících do této kapitoly.*“ Toto ustanovení je speciální jak vůči obecné pravomoci EU sjednávat vnější smlouvy (čl. 216/1 SFEU; viz bod shora), tak vůči celkové pravomoci EU v oblasti SZBP, zakotvené v čl. 2/4 SFEU („*Unie má v souladu s ustanoveními Smlouvy o Evropské unii pravomoc vymezovat a provádět společnou zahraniční a bezpečnostní politiku včetně postupného vymezení společné obranné politiky.*“), na něž navazuje čl. 24/1 SEU („*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.*“)

Odpoověď na otázku, zda se jedná o výlučnou, sdílenou či jinou pravomoc EU, však Smlouvy výslovně neposkytují: to je překvapivé zejména proto, že v čl. 3-6 SFEU se o takové systematické třídění pravomocí pokoušejí. Je však zjevně správný závěr, že jde o pravomoc sdílenou,<sup>36</sup> protože z povahy SZBP nemůže jít o výlučnou pravomoc EU, ale ani o pravomoc koordinační či podpůrnou, a to z následujících důvodů.

Pokud jde o vymezení vůči případné výlučné pravomoci EU, vede k uvedenému závěru zjištění, že SZBP je i po Lisabonské smlouvě založena na slabší nadnárodní spolupráci členských států: vyplývá to ze systematiky Smluv – vyčlenění SZBP mimo klasické oblasti nadnárodní spolupráce, z toho, že rozhodování v Radě a v Evropské radě se zásadně děje jednomyslně (čl. 31 SEU; viz bod níže), z toho, že je vyloučeno přijímání legislativních aktů (čl. 24/1 SEU) apod. Je pak jasné, že oblast této slabší spolupráce nemůže být ve výlučné pravomoci EU. Je ale těžko souhlasit s názorem, že i po Lisabonské smlouvě představuje SZBP oblast spolupráce mezistátní, nikoliv nadnárodní. Výslovně potvrzená mezinárodně-právní subjektivita EU (viz bod shora), závaznost aktů SZBP pro i pro ty členské státy, jež využijí tzv. konstruktivní abstence, stejně jako financování SZBP z unijního rozpočtu či existence specifických orgánů EU pro SZBP, hovoří spíše ve prospěch nadnárodní povahy této spolupráce.

SZBP však nemůže být ani v pravomoci podpůrné či koordinační, jež jen podporuje aktivity členských států: právě samostatná pravomoc ke sjednávání vnějších smluv jménem na účet EU je toho jasným důkazem.

### 2.5.2 Procesní aspekty

Na rozdíl od předchozí úpravy (ex-čl. 24 SEU) toto ustanovení již neobsahuje procesní úpravu. Z toho vyplývá použitelnost obecné procesní úpravy čl. 218 SFEU, ale s určitými specifiky, jež obsahuje přímo toto ustanovení:

<sup>36</sup> Srov. shodně Ruffier, op. cit., s. 163: „*Nicméně s ohledem na povahu spolupráce mezi členskými státy a Uní v rámci SZBP by se zřejmě tato pravomoc dala charakterizovat jako sdílená (paralelní) pravomoc, jež se nemůže stát pravomocí výlučnou a umožňuje nadále paralelně vykonávat pravomoc ze strany členských států, pokud tyto respektují princip loajality a solidarity s činností Unie, zakotvený v čl. 24 odst. 3 SEU.*“

- doporučení Radě sjednat vnější smlouvu v rámci SZBP dává VP-ZVBP, nikoliv Komise (čl. 218/3 SFEU);
- EP není vtažen do rozhodování o podpisu a uzavření takové vnější smlouvy (čl. 218/6/2 SFEU);
- vnější smlouvy v rámci SZBP jsou většinou uzavírány jednomyslně, protože Rada „[j]ednomyslně však rozhoduje tehdy, týká-li se dohoda oblasti, kde je pro přijetí aktu Unie požadována jednomyslnost“ (čl. 218/8/2 SFEU); to je mj. případ SZBP: „Rozhodnutí podle této kapitoly přijímá Evropská rada a Rada jednomyslně, není-li v této kapitole stanoveno jinak“ (čl. 31 SEU).

Tato speciální procesní úprava se však uplatní jen tehdy, „týká-li se zamýšlená dohoda výlučně nebo zejména společné zahraniční a bezpečnostní politiky“ (čl. 218/3 SFEU); kdy tomu tak je, určí v případě sporu Evropský soudní dvůr, jehož judikatura má již připravena kritéria pro zjištění splnění této podmínky z minulosti.<sup>37</sup>

### 2.5.3 Právní účinky

Podle předchozí úpravy (ex- čl. 24/5 SEU) členský stát nebyl vázán vnější smlouvou SZBP tehdy, pokud jeho „zástupce v Radě prohlásí, že dohoda musí vyhovět ústavně procesním požadavkům jeho státu“. Pokud některý členský stát tuto ústavní výhradu učinil, ale nedokázal své ústavní předpisy ve vztahu k dané vnější smlouvě splnit, byla vnější smlouva zmařena – nedošlo k jejímu uzavření. Navíc byla k dispozici tzv. konstruktivní abstinence podle ex-čl.23/1/2 SEU, kdy se člen Rady zdržel hlasování a zároveň učinil prohlášení uznávající závaznost příslušného rozhodnutí pro EU: takový členský stát pak sice nebyl povinen rozhodnutí provést, ale i tak byl vázán minimálně zdržovací povinností loajality podle ex-čl. 23/1/2 SEU. Bez uvedeného prohlášení (prosté zdržení hlasování – ex-čl.23/1/1 SEU) navíc konstruktivní abstinence ani nezbavovala dotýčný členský stát povinnosti provést rozhodnutí.

Lisabonská smlouva ex-čl. 24/5 SEU nepřevzala. Podle některých názorů to lze považovat „za logický důsledek zakotvení mezinárodněprávní subjektivity EU, zrušení pilířové struktury a přenosu pravomocí v těchto oblastech“.<sup>38</sup> Souhlasíme s tím, že může jít o důsledek „zrušení pilířové struktury“, ne však o důsledek druhých dvou skutečností. Takový výklad by znamenal, že do Lisabonské smlouvy neměla EU ani dílčí kontraktační subjektivitu – pravomoc uzavírat vnější smlouvy, že celý ex-čl. 24 SEU byl jen štafáž pro mezinárodní smlouvy, uzavírané kolektivně členskými státy pod přezdívkou „EU“. Tak tomu ale podle našeho názoru není: EU uzavírala již před Lisabonskou smlouvou vnější smlouvy jak sama,<sup>39</sup> tak spolu s členskými státy (tzv. smíšené smlouvy). Nejedná se tedy o to, že by již dříve EU nemohla sjednávat vnější smlouvy. Onu možnost ústavní výhrady je třeba chápat jako speciální ochranné opatření, odpovídající citlivosti členských států na otázky suverenity v mezinárodních vztazích. Toto lze podpořit i zjištěním, že po Lisabonské smlouvě možnost ústavní vý-

<sup>37</sup> Srov. C-91/05 ECOWAS „Small Arms Embargo“.

<sup>38</sup> Ruffer, op. cit., s. 163.

<sup>39</sup> Srov. Dohoda EU–Švýcarsko o přidružení Švýcarska k uplatňování a rozvoji Schengenského acquis z 26. 10. 2004, dokument Rady 13054/04.

hrady sice odpadla, ale pojistka členských států – možnost tzv. konstruktivní abstinence, kdy abstenující stát není povinen daný akt provádět, zůstává nadále zachována. Podle logiky konfrontovaného názoru by i ona ale v souvislosti přenesených pravomocí měla být zrušena.

Zajímavá je otázka soudního přezkumu aktů SZBP. Pokud např. EU sama uzavře vnější smlouvu SZBP, která podle názoru členského státu měla být smlouvou smíšenou (např. kvůli závazkům, dotýkajícím se specificky několika členských států), a členský stát nebude chtít bránit jejímu uzavření, ale bude se chtít domoci toho, že vnější smlouva SZBP měla být uzavřena jako smlouva smíšená, bude mít problém: čl. 275 SFEU toto v podstatě znemožňuje. Lze uvažovat jen o následující argumentaci: čl. 275/2 SFEU umožňuje podat žalobu na porušení čl. 40 SEU; ten umožňuje soudní kontrolu dodržování oddělení SZBP od pravomocí podle čl. 3 – 6 SEU. Čl. 3 SEU říká, které pravomoci EU jsou výlučné, a SZBP mezi nimi není. Bylo by tedy možno patrně požádat ESD o zjištění, zda příslušná vnější smlouva neporušuje čl. 40 SEU tím, že si EU osobuje výlučnou pravomoc uzavřít vnější smlouvu, ačkoliv jí primární právo takovou výlučnou pravomoc nedává; tím dochází k porušení zásady svěřených pravomocí. Nepřipustit možnost tohoto přezkumu by fakticky znamenalo, že EU může v oblasti SZBP vykonávat výlučné pravomoci, čímž by se jednalo o výlučnou povahu absolutistickou, nadřazenou nad jiné výlučné pravomoci tím, že je – na rozdíl od jiných výlučných pravomocí EU – vyňata ze soudního přezkumu. Jistě lze namítnout: v SZBP platí princip jednomyslnosti, hlasování kvalifikovanou většinou je výjimkou, členské státy mají možnost uzavření sporné vnější smlouvy blokovat. To je pravda, která ale jednak často neodpovídá politické realitě a jednak nemusí odpovídat ani zájmům členských států, které samu vnější smlouvu chtějí co do obsahu, jen by si ji přály mít ve formě smíšené.

## 2.6 SMLOUVY TÝKAJÍCÍ SE POLICEJNÍ A JUSTIČNÍ SPOLUPRÁCE V TRESTNÍCH VĚCECH

Oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech byla Lisabonskou smlouvou – v důsledku zrušení pilířové struktury – plně podřízena principům unijního práva,<sup>40</sup> a proto i uzavírání vnějších smluv v této oblasti napříště podléhá obecné úpravě čl. 218 SFEU.

Za pozornost stojí v této souvislosti prohlášení č. 36 k čl. 218 SFEU: „*Konference potvrzuje, že členské státy mohou sjednávat a uzavírat smlouvy se třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi v oblastech zahrnutých částí třetí hlavou V kapitoly 3, 4 a 5, pokud jsou tyto smlouvy v souladu s právem Unie.*“ Podle Ruffera „*vedené prohlášení znamená omezení doktríny implikovaných vnějších pravomocí, která by jinak bránila členským státům samostatně uzavírat smlouvy paralelně s vnější činností Unie*“.<sup>41</sup> S tímto názorem lze souhlasit. Zároveň jde o projev kontinuity Lisabonské smlouvy ve vztahu k předchozí úpravě, kdy – podobně jako u ekologie (čl. 191/4

<sup>40</sup> Stále existuje pokušení používat pro tento efekt termín „komunitarizace“, jakkoliv ES bylo Lisabonskou smlouvou zrušeno; srov. Ruffer, op. cit., s. 165.

<sup>41</sup> Srov. Ruffer, op. cit., s. 165.

SFEU) anebo rozvojové spolupráce (čl. 209/2 SFEU) – se neuplatní doktrína tzv. zabraných území (angl. *occupied fields*); ta říká, že v oblasti sdílených pravomocí členské státy mohou svoji část pravomocí vykonávat pouze tehdy, když EU v této oblasti (i) nekoná vůbec, nebo (ii) po čase se rozhodla přestat konat (čl. 2/2 a 4 SFEU).<sup>42</sup>

### 3. KE VZTAHU ČESKÉHO PRÁVA A TZV. VNĚJŠÍCH SMLUV

Stejně jako předchozí čl. 300/7 SES, i nový čl. 216/2 SFEU stanovuje závaznost vnějších pro členské státy: „*Dohody uzavřené Unii jsou závazné pro orgány Unie i pro členské státy*“.

Oproti předchozí úpravě jsou zde dvě změny: (i) v důsledku nástupnictví EU na místo ES došlo k odpovídající změně slova „Společenství“ na „Unie“; (ii) věcná působnost tohoto ustanovení nově zahrnuje i vnější smlouvy v oblasti II. a III. pilíře, uzavírané podle ex-čl. 24 a 38 SEU. Obsahově se však o novinku nejedná: tato závaznost pro členský stát EU již dříve vyplývala argumentem *a contrario* z ex-čl. 24/5 SEU.<sup>43</sup>

Tato závaznost platí i pro mezinárodní smlouvy členských států. Pro ČR (a obdobně ostatní tzv. nové členské státy z r. 2004 a 2007) evropskoprávní závazek slučitelnosti jejich mezinárodních smluv s unijním *acquis* ale výslovně vyplývá z čl. 6/10 Aktu o přistoupení (publikován pod č. 44/2004 Sb. m. s.). Ten se vztahuje i na oblast II. a III. pilíře a podle něj „*pokud jsou dohody mezi jedním nebo více novými členskými státy na jedné straně a jednou nebo více třetími zeměmi na straně druhé neslučitelné se závazky vyplývajícími z tohoto aktu, učiní nový členský stát veškeré vhodné kroky k odstranění zjištěné neslučitelnosti. Jestliže nový členský stát narazí na obtíže při úpravě dohody uzavřené s jedním nebo více třetími zeměmi před přistoupením, odstoupí od této dohody podle podmínek v ní stanovených*.“

Nic se podle nové úpravy nemění na tom, že vnější smlouvy jsou součástí práva EU. Z toho vyplývá, že i jejich další právní účinky (přímý a nepřímý účinek, přednost, odpovědnost za škody způsobenou jednotlivci jejich porušením) zůstávají i nadále beze změny.

<sup>42</sup> Toto platí pro vnitřní trh, sociální politiku, regionální politiku (hospodářská, sociální a územní soudržnost), zemědělství a rybolov, ochranu spotřebitele, ekologii, dopravu, transevropské sítě, energetiku, prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti, společné otázky zdravotnické; naopak v oblasti výzkumu, technologického rozvoje, vesmíru, rozvojové spolupráce a humanitární pomoci platí, že EU smí konat, pokud tím nebrání členským státům v jejich aktivitách (čl. 4/2,3 SFEU).

<sup>43</sup> Podle ex-čl. 24/5 SEU členský stát nebyl vázán jen tehdy, pokud jeho „*zástupce v Radě prohlásí, že dohoda musí vyhovět ústavně procesním požadavkům jeho státu*“. Pokud některý členský stát výhradu učinil, ale nedokázal své ústavní předpisy ve vztahu k dané vnější smlouvě splnit, byla smlouva zmařena. Pokud příslušnou výhradu členský stát neučinil a vnější smlouva vstoupila v platnost, protože tuto výhradu mj. neučinil ani jiný členský stát, byl touto smlouvou vázán a - šířeji vzato - byl vázán vůči této vnější smlouvě i zdržovací povinností loajality podle ex-čl. 23/1/2 SEU. Nic na tom neměnilo ani Prohlášení č. 4, připojené k AS, podle něhož ex-čl. 24 SEU neznamená přenos pravomocí členských států na EU. Např. V. Balaš shodně poznamenává, že ex-čl. 24/5 SEU „*pouze zohledňuje skutečnost, že tyto smlouvy jsou uzavírány v oblastech, v nichž členské státy přenesly pravomoci na orgány Unie pouze částečně*“ (srov. Balaš, V., Aplikace mezinárodních smluv uzavíraných v rámci III. pilíře, *Právní forum 1/2004*, s. 8). Závaznosti vnějších smluv pro členské státy však nebylo podle našeho názoru na újmu využití tzv. konstruktivní abstinence podle ex-čl. 23/1/2 SEU, kdy se člen Rady zdržel hlasování a zároveň učinil prohlášení uznávající závaznost příslušného rozhodnutí pro EU: jeho členský stát sice nebyl povinen rozhodnutí provést, ale i tak byl vázán minimálně zdržovací povinností loajality podle ex-čl. 23/1/2 SEU. Bez uvedeného prohlášení (prosté zdržení hlasování – ex-čl. 23/1/1 SEU) navíc konstruktivní abstinence ani nezbavovala povinnosti provést rozhodnutí.

Jak z výše uvedeného dovozuje Klíma, vnější smlouvy představují mezinárodně-právní (a unijní) závazek, který ČR musí podle čl. 1/2 Ústavy ČR dodržovat. Proto ČR (a) je povinna zvolit vhodný postup k dosažení konformity svého národního práva s tímto mezinárodním závazkem, (b) v zásadě se nemůže odvolávat na vnitrostátní právo k ospravedlnění porušení tohoto mezinárodního závazku a (c) takové případné porušení může vést i k mezinárodní odpovědnosti ČR.<sup>44</sup>

Uzavírání vnějších smluv v rámci SZBP Radou EU patří tudíž mezi pravomoci, jež byly podle čl. 10a Ústavy „přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci“, a to i podle judikatury Ústavního soudu.<sup>45</sup> Tzv. smíšené smlouvy, uzavírané společně EU a jejími členskými státy, naopak spadají pod čl. 10 Ústavy ČR, i když přísně vzato jen tou částí, jež spadá do pravomoci členských států a kvůli níž jsou členské státy jako signatáři přibírány;<sup>46</sup> pro zbytek smíšené smlouvy by tak teoreticky měl být aplikovatelný čl. 10a Ústavy ČR.<sup>47</sup>

Z toho vyplývají pro členský stát (i) povinnosti v oblasti provádění těchto vnějších smluv do národního práva, včetně (ii) povinnosti uvést své vlastní mezinárodní smlouvy do souladu i s vnějšími unijními smlouvami.

Kontinuitu úpravy uzavírání vnějších smluv jak s předchozí pozitivní úpravou, tak judikaturou ESD potvrdil i Ústavní soud:

*„Čl. 216 nelze vykládat jako kompetenční normu, která by extendovala pravomoci Unie; naopak článek 216 konstatuje jen to, že Unie v rámci svých pravomocí prostě uzavírá mezinárodní smlouvy. Pravomoci přitom nejsou definovány tímto čl. 216, ale konkrétními ustanoveními zejména samotné Smlouvy o fungování EU. Nejedná se tedy o výraznou změnu proti dosavadnímu právnímu stavu; jediný podstatnější rozdíl je ten, že Unie získává možnost uzavírat mezinárodní smlouvy i v oblasti tzv. druhého a třetího pilíře, zavedených Maastrichtskou smlouvou.“<sup>48</sup>*

*„Lisabonská smlouva v tomto směru do značné míry upřesňuje a kodifikuje to, co bylo jako výsledek dlouhodobého vývoje již dříve rozvinuto a ustáleno v judikatuře Evropského soudního dvora; jako každá kodifikace, i tato má přitom přispět k vyšší právní jistotě adresátů právních norem, tedy nejen orgánů EU, ale i jednotlivých členských států. To je třeba hodnotit kladně i z vnitrostátního hlediska, konkrétně se zřetelem na zásady obsažené zejména v čl. 1 odst. 1 Ústavy.“<sup>49</sup>*

Jakkoliv ČR není přímou stranou vnějších smluv, rozhodla se pro řešení, které do značné míry výše uvedené závěry o postavení vnějších smluv v právu EU ignoruje, neboť je nebere jako důsledek svěřených pravomocí, ale jako klasické mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy. Z toho v ČR vyplývá pravomoc prezidenta republiky ke

<sup>44</sup> Srov. Klíma, K., *Komentář k Ústavě a Listině*, Aleš Čeněk, Plzeň 2005, s. 38–39.

<sup>45</sup> Nález Pl. ÚS 50/04 (publikováno pod č. 154/2006 Sb.); nález Pl. ÚS 66/04 (č. 434/2006 Sb.); nález Pl. ÚS 36/05 (č. 57/2007 Sb.); nález Pl. 19/08 (č. 446/2008 Sb.).

<sup>46</sup> Proto si také ESD přiznává pravomoc k výkladu jen těch částí smíšených smluv, k nimž má pravomoc EU (12/86 Demirel, C-359/03 Komise v. Irsko); není-li ale tato hranice zřetelná, pak ESD vykládá celou smíšenou smlouvu (C-53/96 Hermes, C-300+392/98 Parfums Christian Dior).

<sup>47</sup> K odlišnému pohledu na vztah vnějších smíšených smluv a čl. 10 a 10a Ústavy ČR srov. Malenovský, J., *K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva, Právní rozhledy 21/2006*, str. 774 an.

<sup>48</sup> Nález Pl. ÚS 19/08, bod 183; publikováno v č. 446/2008 Sb.

<sup>49</sup> *Ibid.*, bod 184.



sjednávání a ratifikaci mezinárodních smluv podle čl. 63/1(b) Ústavy ČR, resp. k přenosu této pravomoci na vládu a na její členy (srov. rozhodnutí prezidenta republiky č. 144/1993 Sb.) včetně možné výhrady prezidenta republiky o tom, že smlouvu sjedná sám. V případě smluv prezidentské kategorie pak je ratifikace mezinárodní smlouvy podmíněna souhlasem Parlamentu ČR. Jelikož však na mezinárodní úrovni smlouvy sjednávat a ratifikovat nebude prezident republiky, ale Rada EU, bude ratifikace prezidentem republiky jen splněním vnitrostátní podmínky pro vstup smlouvy v platnost pro ČR. Splnění této podmínky pak ČR notifikuje Radě EU. Jde o postup podobný případům odlišné kategorie smluv smluvních partnerů (např. v ČR jde o smlouvu prezidentskou, u smluvního partnera o smlouvu vládní), kdy ratifikační proces je zakončen tím, že je vyhotovena tzv. malá ratifikační listina, která se nikam neodesílá, ale je jen uložena na MZV ČR. Konkrétně z toho vyplývají následující procesní důsledky, jež předvídá *Směrnice vlády ke sjednávání mezinárodních smluv v rámci Evropské unie a k jejímu vnitrostátnímu provádění*,<sup>50</sup> (na nové se pracuje), kterou vydalo Ministerstvo zahraničních věcí ČR v rámci své působnosti podle § 6/3(f) tzv. kompetenčního zákona:<sup>51</sup>

Ke splnění ústavních předpisů podle ex-čl. 24/5 SEU docházelo tak, jakoby šlo o mezinárodní smlouvu zcela spadající do pravomocí ČR, tedy o mezinárodní smlouvu zcela mimo kompetence EU.<sup>52</sup> To konkrétně znamená, že

- **u prezidentských smluv**<sup>53</sup> byl při schvalování v Radě EU příslušný ministr zmocněn učinit, dnes již neexistující, výhradu splnění ústavních předpisů podle ex-čl. 24/5 SEU (čl. 16 směrnice);<sup>54</sup>
- **s vládní smlouvou**, sjednanou předsednictvím Rady EU v podstatných částech shodně s tzv. vzorovou smlouvou, s níž již vláda vyslovila souhlas, bude moci v Radě EU vyslovit souhlas pouze ministr po souhlasu Výboru pro EU (na pracovní úrovni; čl. 16/4 směrnice); tento zkrácený postup je nezbytný zejména u vnějších smluv SZBP, kdy je třeba jednat v řádu dní, např. vyslat misi a smluvně ošetřit její působení ve třetím státě nebo upravit účast nečlenských států na misi;<sup>55</sup>
- totéž platí pro smlouvy, na jejichž plnění se ČR nebude podílet (např. smlouva týkající se mise, jíž se ČR neúčastní – čl. 16/5 směrnice).

<sup>50</sup> Viz usnesení vlády ČR č. 6 z 9. 1. 2008 (nahrazující č. 1469 z 16. 11. 2005 ve znění č. 390 z 12. 4. 2006 a 980 z 16. 8. 2006); toto usnesení modifikuje pro účely vnějších smluv EU obecnou Směrnici vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv; srov. usnesení vlády č. 131 z 11. 2. 2004.

<sup>51</sup> Zákon č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>52</sup> To mj. znamená, že tento proces byl zakončen vyhotovením českých ratifikačních listin, jakkoliv ČR není smluvní stranou dané vnější smlouvy a v každém případě je bude k ní vyhotovovat Rada EU. Komu však mohou být takové české ratifikační listiny určeny, není zřejmé.

<sup>53</sup> K členění mezinárodních smluv na prezidentské, vládní a resortní Srov. čl. 2/2 cit. Směrnice vlády pro sjednávání ... mezinárodních smluv – usnesení vlády č. 131 z 11. 2. 2004

<sup>54</sup> Máme za to, že i když k tomu čl. 24/5 SEU mlčí, je pochybné, zda členský stát, který se plněním vnitrostátních ústavních schvalovacích předpisů začne zabývat až po hlasování v Radě, neměl v duchu loajality zjistit splnitelnost svých ústavních předpisů před hlasováním v Radě, tedy v průběhu sjednávání vnější smlouvy.

<sup>55</sup> Protože prezident republiky nepřenesl sjednávání mezinárodních smluv podle čl. 24 a 38 SEU na vládu (vzdor doporučení zahraničních výborů obou komor Parlamentu (viz usnesení ZV PS č. 269 z 29. 3. 2006 a usnesení VZVOB Senátu č. 159 z 5. 4. 2006), popsany zkrácený postup není aplikovatelný na tzv. prezidentské smlouvy.

Pokud vnější unijní smlouva obsahuje povinnosti upravené již v jiném aktu EU nebo která zavazuje pouze orgány EU, nikoliv členské státy, může souhlas s jejím uzavřením příslušný ministr vyslovit v Radě na základě pouhého souhlasu Výboru pro EU na pracovní úrovni.

#### 4. ZÁVĚR

Je nepochybné, že Lisabonská smlouva přinesla do oblasti sjednávání vnějších smluv značné zpřehlednění, které se odehrává na bázi právní kontinuity. Lze ocenit i zapracování části judikatury přímo do primárního práva EU. Lisabonská smlouva ale nedokázala – a realisticky vzato ani nemohla dokázat – překonat limity, které s sebou nese sama povaha vnějších vztahů EU, limity politické citlivosti. Zejména oblast SZBP svým zvláštním postavením (nemáme přesně stanoveno např., zda jde o pravomoc výlučnou či sdílenou či jinou, systematické postavení mimo politiky EU apod.). V této oblasti se pak ukazuje, že členské státy si budou muset více a statečněji hlídat svoje pravomoci již ve fázi sjednávání, protože minimální možnost soudního přezkumu v této oblasti dovolí EU, aby do vnějších smluv SZBP začleňovala i závazky, k nimž by nemusela nutně mít pravomoc. Tyto otázky pak vyvolávají potřebu upravit logičtěji i vztah české úpravy k vnějším smlouvám EU zejména tak, aby se Česká republika nedostala do porušení principu svěřených pravomocí tím, že bude chtít vnitrostátně schvalovat vnější smlouvy v oblasti, v níž svěřila pravomoc EU; tak tomu v jistých případech v současnosti je.

#### EU EXTERNAL AGREEMENTS AFTER THE LISBON TREATY

##### Summary

This article summarizes the changes brought about by the Lisbon treaty in the area of EU international conventions conclusion. It begins by changes in EU's legal personality and its fusion with the European Community. The following part is consacrated to procedural changes incorporated in the Article 216 TFEU. This general provision is compared to specific procedural provisions on CFSP and the former Third Pillar. Last part of this article deals with consequences that concern relationship of the Czech and EU laws of international agreements and its internal proces sof ratification.

*Klíčová slova:* EU, vnější smlouvy, Lisabonská smlouva

*Key words:* EU, external agreements, Lisbon Treaty

## LISABONSKÁ SMLOUVA POD LUPOU ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR

LENKA PÍTROVÁ

### ÚVODEM K PRŮBĚHU RATIFIKACE V ČR

O ratifikaci Lisabonské smlouvy (LS)<sup>1</sup> v České republice nelze zcela rozhodně hovořit jako o záležitosti formální. V případě této smlouvy byla poprvé v historii využita procedura předběžné kontroly mezinárodních smluv upravená v čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR a v prováděcích ustanoveních § 71a odst. 1, písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.<sup>2</sup> V tomto řízení disponují aktivní legitimací kvalifikované subjekty – obě komory Parlamentu ČR, a po vyslovení souhlasu s ratifikací danou komorou je tu stejně jako v případě kontroly norem zakotvena aktivní legitimace sloužící k ochraně přehlasovaných menšin, skupiny 41 poslanců nebo 17 senátorů. Toto své právo mohou využít do doby, než prezident republiky ratifikaci svým podpisem dokončí a také prezident sám může takový přezkum iniciovat. Vláda není legitimována k podání takového návrhu na rozdíl od srovnatelných právních úprav – např. ve Francii – a tedy paradoxně nemůže v případě pochyb sama získat autoritativní výklad Ústavního soudu. Je v postavení účastníka řízení a fakticky se tak dostává do role obhájce smlouvy, kterou sjednala v dobré víře o jejím souladu s ústavním pořádkem. Probíhající řízení o kontrole ústavnosti mezinárodní smlouvy nebo nález konstatující rozpor s ústavním pořádkem brání ratifikaci do okamžiku odstranění takového rozporu.

V případě Lisabonské smlouvy to byl v prvé řadě Senát, který tohoto oprávnění využil a svým usnesením z 24. dubna 2008 č. 379 podal návrh Ústavnímu soudu ČR na

<sup>1</sup> Vláda dne 4. prosince 2007 usnesením č. 1367 vyslovila souhlas se sjednáním Lisabonské smlouvy a doporučila prezidentu republiky zmocnit předsedu vlády a ministra zahraničních věcí k jejímu podpisu. Lisabonská smlouva byla dne 13. prosince 2007 podepsána v Lisabonu – prezident k podpisu zmocnil předsedu vlády M. Topolánka a ministra zahraničních věcí K. Schwarzenberga. Na základě zmíněného usnesení vlády č. 1367/2007 byla dne 29. ledna 2008 Lisabonská smlouva předložena předsedou vlády Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR a Senátu k vyslovení souhlasu s její ratifikací ve smyslu čl. 10a Ústavy ČR. Lisabonská smlouva byla vládou předložena jako mezinárodní smlouva podle čl. 10a Ústavy – tzn. smlouva, jejímž prostřednictvím budou „některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci“ a k jejímuž schválení je třeba kvalifikované většiny v obou komorách parlamentu.

<sup>2</sup> Bližší k tomuto soudnímu řízení viz Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I.: *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*, ASPI – Wolters Kluwer, 2007, str. 298 an., také Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: *Zákon o Ústavním soudu, komentář*, 2. vydání, C. H. Beck, Praha 2007.

posouzení souladu LS s ústavním pořádkem.<sup>3</sup> Ústavní soud pak ve svém nálezu Lisabon I<sup>4</sup> konstatoval, že smlouva není v bodech namítaných Senátem v rozporu s ústavním pořádkem. Následně pak 18. února 2009 Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas s ratifikací, Senát smlouvu projednal dne 6. května 2009 a taktéž vyslovil souhlas s její ratifikací (pro 54 senátorů, proti 20 senátorů). Současně byla oběma komorami schválena novela jednacích řádů upravující tzv. vázaný mandát vlády, který posiluje parlamentní kontrolu vlády při využití tzv. evolutivních klauzulí obsažených v Lisabonské smlouvě a upravuje mechanismy kontroly uplatňování principu subsidiarity včetně žaloby pro jeho porušení. I když, na rozdíl od následného rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ve věci Lisabon,<sup>5</sup> Ústavní soud ČR ratifikaci Lisabonské smlouvy nepodmínil přijetím takové úpravy parlamentní kontroly, je možné tuto úpravu, jejíž přijetí bylo od samého počátku podporováno i vládou ČR, hodnotit pozitivně jako jakýsi „parlamentní systém předběžné opatrnosti“. Skupina senátorů (vedená Jiřím Oberfalzerem) přesto současně avizovala svůj záměr využít svého práva a podrobit LS následnému přezkumu ústavnosti. Časový scénář podání avizovaného návrhu byl nepochybně ovlivněn i dlouho očekávaným výše uvedeným verdiktem Spolkového ústavního soudu ve věci Lisabonské smlouvy jako potencionálním zdrojem inspirace. Prvé podání skupiny senátorů pak směřovalo vůči vybraným ustanovením výše uvedené novely jednacích řádů obou komor<sup>6</sup> a bylo Ústavním soudem odmítnuto. Následné podání směřující vůči Lisabonské smlouvě samotné pak vyústilo v nálezu Lisabon II,<sup>7</sup> v němž již Ústavní soud konstatoval soulad Lisabonské smlouvy jako celku s ústavním pořádkem a odstranil tak zbývající pochybnosti o ratifikaci smlouvy. Prezident republiky, který podmínil ratifikaci sjednáním politického příslibu o možnosti přistoupení České republiky k Protokolu č. 30 o uplatňování Listiny základních práv Unie (což vláda sjednala na zasedání Evropské rady dne 30. října 2009) pak bezprostředně ukončil ratifikační proces svým podpisem dne 3. listopadu 2009 – tedy téhož dne, kdy Ústavní soud vydal svůj nálezu Lisabon II.

## PROCESNÍ OTÁZKY

Vzhledem k tomu, že v případě přezkumu LS byl postup pro předběžnou kontrolu ústavnosti mezinárodních smluv využit poprvé a procesní úprava tohoto institutu je více než sporadická, mělo toto řízení precedenční význam i z hlediska procesního. Vláda při formulaci svého stanoviska vycházela z přesvědčení, že řízení dle čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR o souladu mezinárodních smluv podle čl.10a je řízením nesporným (vycházejíc především z dikce § 71a odst. 1 písm. a), § 71d odst. 3 a koneč-

<sup>3</sup> Vláda dne 27. června 2008 schválila usnesením č. 804 vyjádření k návrhu Senátu, své vyjádření k návrhu Senátu zaslali rovněž další oslovení účastníci řízení – prezident republiky a Poslanecká sněmovna.

<sup>4</sup> Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008.

<sup>5</sup> Nálež SÚS ve věci Lisabon, 2 BvE 2/08 z 30. 6. 2009, bod 319 an.

<sup>6</sup> Zák. č. 162/2009 Sb., kterým se mění zák. č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny ve znění pozdějších předpisů a zák. č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu ve znění pozdějších předpisů.

<sup>7</sup> Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009.

ně i § 71e zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu), jehož smyslem je rozhodnout o souladu smlouvy **jako celku** s ústavním pořádkem. Ústavní soud však poukázal na to, že v případě posouzení smlouvy jako celku by se jeho nálezný stal věcí rozsouzenou a takový postup by znemožnil ostatním legitimovaným subjektům využít svého práva k podání návrhu na přezkum jiných ustanovení smlouvy, která považují z hlediska ústavního pořádku za sporná. Vzhledem k tomu, že Ústavní soud nestanovil pro taková případná podání žádné lhůty a ani sám zákon takové lhůty nestanoví, zůstal časový prostor pro podání přehlasovaných menšin zarámován pouze podpisem prezidenta republiky, kterýžto úkon také není vázán žádnou konkrétní lhůtou. Vláda v této souvislosti, aniž by zpochybňovala práva ostatních kvalifikovaných navrhovatelů, jistě oprávněně namítala, že takový postup je z pozice České republiky při sjednávání mezinárodních smluv a zejména multilaterálních mezinárodních smluv vůči našim zahraničním partnerům neudržitelný, protože není možné předem signalizovat, v jakém časovém rámci se přezkum ústavnosti může odehrát. K námitce vlády se soud vyjádřil až v nálezu Lisabon II.<sup>8</sup> Poukázal na to, že výklad, že návrh na zahájení řízení není vázán žádnou lhůtou je výkladem chybným, a dovedl, že takový návrh je třeba podat **bez zbytečného odkladu**. Musí tedy jít o dobu přiměřenou. Vyjádřil se konkrétně k tomu, že *doba pohybující se v řádu měsíců, a nikoli pouze týdnů nepochybně přiměřená není*. Ústavní soud vztáhnul uvedenou konstrukci lhůt ke všem oprávněným subjektům včetně prezidenta republiky.

## LISABON I

Z věcného hlediska se ohniskem přezkumu v řízení zahájeném na návrh Senátu i v druhém řízení iniciovaném skupinou senátorů staly zejména dynamické prvky Lisabonské smlouvy umožňující její následnou změnu, které úzce souvisí především s dělbou pravomocí mezi Unií a jejími členskými státy. Tato dynamická ustanovení byla ostatně předmětem přezkumu i v jiných členských státech, a to již i v souvislosti s procesem ratifikace odmítnuté Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu (SÚ).<sup>9</sup> Návrh Senátu na přezkum souladu LS s ústavním pořádkem se soustředil na následující oblasti:

- rozsah přenosu pravomocí, klasifikace pravomocí typická pro federální státy a nejasný rozsah přenášených pravomocí,
- klauzule flexibility – rozšíření a povaha čl. 352 SFEU – blanketní zmocnění (uplatněné nikoli pouze na vnitřní trh),
- povaha přechodové klauzule (passerelle) – změna rozhodovacího mechanismu bez ratifikace členskými státy,
- sjednávání mezinárodních smluv dle čl. 216 SFEU,
- povaha Listiny základních práv EU,

<sup>8</sup> Bod 115 až 124 Nálezu Pl. ÚS 29/09.

<sup>9</sup> Blíže viz Kust, J., Pítrová, L.: „Lisabonská smlouva“ a předběžná kontrola ústavnosti mezinárodních smluv, *Právník 5/2008*, str. 473–504.

– možnost pozastavení práv členského státu ve vztahu k začlenění tzv. standardů evropského společenského modelu.

Vzhledem ke klíčovému významu dalšího vývoje integrace považuji za vhodné se soustředit především na otázky související s dělbou pravomocí mezi Unii a členské státy, využití dynamických prvků Lisabonské smlouvy (tzv. evolutivních klauzulí) a problematiku Listiny základních práv Unie.

## OBECNĚ K VYMEZENÍ A DĚLBĚ PRAVOMOCÍ

Dělba pravomocí mezi Unii a členskými státy v pojetí Lisabonské smlouvy vychází z akcentace zásady svěřeni. Obě Lisabonskou smlouvou reformované smlouvy (SEU a SFEU) obsahují řadu ustanovení upravujících zásady vztahů mezi EU a členskými státy a ustanovení o dělbě pravomocí mezi Unii a členskými státy, která v podstatě vycházejí ze znění příslušných ustanovení obsažených v SÚ schválené mezivládní konferencí v roce 2004. Ustanovení SÚ, která nově upravovala dělbu pravomocí mezi členskými státy a Unii, byla totiž vesměs členskými státy považována za pozitivní přínos a východisko pro další jednání. V průběhu jednání o konečné podobě Lisabonské smlouvy doznala tato ustanovení řady dílčích změn a doplnění i v podobě protokolů a prohlášení připojených ke smlouvě a i když tyto změny byly kritizovány např. Evropským parlamentem jako projev nedůvěry členských států vůči unijním institucím, byly nepochybně motivovány i obavou z dosavadní extenzivní rozhodovací praxe Soudního dvora. Sama ustanovení upravující dělbu pravomocí (zřetelně inspirovaná čl. 72 základního zákona SRN) směřují k přesnějšímu vymezení dělby pravomocí mezi členskými státy a Unii. To ovšem neznamená, že toto vymezení je jasné a přesné a že nebude v budoucnu předmětem střetu judičiální doktríny Soudního dvora a ústavních soudů členských států. To ostatně již naznačila i judikatura ústavních soudů spojená s přezkumem ústavnosti Lisabonské smlouvy v souvislosti s její ratifikací.

Vymezení pravomocí vychází ze zásady „svěřeni“ a výkon takto svěřených pravomocí je v oblasti pravomocí sdílených podřízen zásadám subsidiarity a proporcionality. V článku týkajícím se těchto zásad (čl. 5 SEU) bylo navíc oproti SÚ nově výslovně zdůrazněno, že „Unie jedná pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách.“ Ve srovnání s dříve obdobného ustanovení původních smluv je zde akcentována skutečnost, že originárními nositeli jsou a zůstávají členské státy.

Charakter pravomocí Unie, přes deklarované odstranění pilířové struktury, zůstává odlišný ve dvou základních oblastech. To se projevuje i v systematice úpravy. Samostatně, jako zvláštní druh pravomocí upravený Smlouvou o Evropské unii je uváděna pravomoc Unie vymezovat a provádět společnou zahraniční a bezpečnostní politiku včetně postupného vymezení společné obranné politiky (čl. 2 odst. 4 SFEU). Také úprava rozhodovacích postupů (např. čl. 31 SEU) s uplatněním bezpečnostních brzd a řady výslovných výhrad pro tuto oblast v procesních ustanoveních a jurisdikci Soudního dvora jasně naznačuje, že tato oblast si i nadále zachovává svůj mezivládní charakter. Jinak je tomu v případě ostatních pravomocí Unie, jejichž oblasti jsou vymeze-

ny v úvodních ustanoveních SFEU.<sup>10</sup> Rozsah a způsob výkonu těchto pravomocí je pak určen konkrétními ustanoveními, která tuto oblast upravují. Vedle výlučných pravomocí svěřených Unii upravuje smlouva oblasti pravomocí sdílených Unii a členskými státy. Nově jsou upraveny pravomoci Unie podporující, doplňující a koordinující činnosti členských států.

Stejně jako v návrhu odmítnuté Smlouvy zakládající ústavu pro Evropu (SÚ) jsou v Lisabonské smlouvě taxativně definovány oblasti výlučné pravomoci Unie (čl. 3 SFEU). Pravomoci zde uvedené má vykonávat výlučně EU, členské státy pouze v případě, pokud je jim výkon těchto pravomocí Unii výslovně svěřen. Jedná se v podstatě o pravomoci, které byly již dříve Evropským soudním dvorem traktovány jako výlučné pravomoci Evropských společenství s tím, že vymezení oblasti uzavírání mezinárodních smluv, její výkon a rozsah jsou již dnes předmětem diskusí a rozdílných interpretací. Sama dikce tohoto ustanovení je zřetelně inspirována dosavadní judikaturou týkající se implicitních pravomocí v oblasti vnějších vztahů (blíže viz výše Svoboda, P.: Vnější smlouvy EU ve světle Lisabonské smlouvy, s. 33–50).

Oblasti spadající do pravomocí sdílených mezi Evropskou unií a členskými státy jsou vymezeny flexibilně formou demonstrativního výčtu a toto ustanovení umožňuje věcné rozšiřování pravomocí Unie formou aktivního uchopení těchto pravomocí, zejména cestou přijímání unijních legislativních aktů. Právě tato vágnost byla také předmětem námitek v podání Senátu. Pravomoci členských států v oblasti sdílené jsou totiž upraveny jako „zbytkové“, aniž by byl blíže vymezen jejich rozsah a výkon. Podle zásady svěřených pravomocí jedná Unie pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách. Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským státům. Ustanovení čl. 2 odst. 2 SFEU ve znění Lisabonské smlouvy bylo ve srovnání s SÚ nepatrně pozměněno ve snaze meze pravomocí zpřesnit: „*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.*“

Rozšiřování unijních pravomocí v oblasti sdílených pravomocí (zejména cestou excesivní legislativní činnosti na úrovni Unie) by mělo být ze strany členských států kontrolováno využitím „brzd“ v podobě nových mechanismů kontroly zásady subsidiarity a proporcionality.<sup>11</sup> Zásady subsidiarity a proporcionality jsou stejně jako ve stávajících smlouvách chápány jako základní zásady fungování Evropské unie, Lisabonská smlouva však nově zavádí některé nástroje a mechanismy sloužící ke kontrole dodržování těchto zásad. Tyto mechanismy by se měly uplatnit nejen *ex ante*, tedy ještě před přijetím návrhu legislativního aktu, ale i *ex post* v podobě nově upravené žaloby na porušení zásady subsidiarity, k jejímž podání jsou legitimovány národní parlamenty. Uplatnění zásady subsidiarity by mělo zaručit optimální dělbu pravomocí mezi Unii a členskými státy. Tedy to, aby se na unijní úrovni neregulovalo to, co lze uspokojivě

<sup>10</sup> Hlava I SFEU. Druhy a oblasti pravomocí Unie.

<sup>11</sup> V čl. 5 SEU ve znění Lisabonské smlouvy.

regulovat na úrovni národní, regionální či komunální. Zásada proporcionality by naopak měla zajistit, aby právní regulace bylo přiměřená danému účelu a nebyla zbytečně zatěžující pro občany, podniky a jiné subjekty. V souladu s dynamicky chápaným principem subsidiarity by však také nově, v případech, kdy se výkon pravomocí na unijní úrovni na základě již existující legislativy ukáže jako neefektivní a tyto pravomoci lze nadále uspokojivě vykonávat na úrovni členských států, měla existovat možnost iniciovat přesun jejich výkonu na úroveň členských států, resp. zrušení legislativního aktu upravujícího výkon takových pravomocí. S tím je spojena koncepce tzv. „oboustranné flexibility“ prosazovaná českou vládou, jejímž cílem bylo vytvořit prostor pro to, aby mohly být pravomoci přenášeny nejen z členských států ve prospěch Unie, ale také zpět z Unie na členské státy. Tato koncepce se promítla na několika místech Lisabonské smlouvy. V obecné rovině zejména v závěrečných ustanoveních SEU,<sup>12</sup> která upravují podmínky pro přijímání změn Smluv. V ustanovení čl. 48 SEU se jasně stanoví, že „*změny Smluv mohou být přijímány za účelem rozšíření nebo omezení pravomocí svěřených Unii*“. Tato změna není z pohledu dosavadního vývoje evropského primárního práva ani výše uvedené judikatury Soudního dvora pouze změnou kosmetickou. I když teoreticky platí, že členské státy, jako smluvní strany, mohou měnit text zakládacích Smluv jakkoli na základě konsensu, a že jsou teoreticky „pány Smluv“ a z tohoto pohledu se tedy uvedené ustanovení může zdát nadbytečné, je třeba říct, že dosavadní koncepce evropské integrace vycházela z doktríny „stále těsnější Unie“ mezi členskými státy. Tato koncepce stále těsnější Unie („*ever closer Union*“) byla obsažena již v preambuli Římské smlouvy z roku 1957 a byla dále postupně rozvíjena a konečně i Maastrichtská smlouva hovoří o stále těsnější Unii mezi národy Evropy. Završením tohoto vývoje přitom byla a je pro mnohé Evropská federace. Z tohoto pohledu by mohlo výše uvedené výslovné ustanovení o tom, že změny Smluv slouží nejen k rozšiřování, ale i k omezování pravomocí Unie, představovat určitý obrat a posilování Unie cestou absorbování stále většího počtu pravomocí by již nemělo být chápáno jako jediná možná cesta.

K přesnějšímu vymezení výkonu sdílených pravomocí by měl přispět i Protokol č. 25 o výkonu sdílených pravomocí připojený k SFEU, který je nepochybnou reakcí na soudní doktrínu preempce (či dobytého pole) formulovou výše uvedenou judikaturou Soudního dvora. V jediném článku tohoto protokolu se uvádí: „*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 jejich pravomocí pouze na prvky, které jsou upraveny předmětným aktem Unie, a tudíž se nevztahuje na celou oblast.*“

Rovněž pro vyjasnění rozsahu pravomocí Unie v oblasti pravomocí podpůrných, koordinačních nebo doplňkových bylo v výslovně stanoveno, že Unie svojí činností pouze podporuje, koordinuje nebo doplňuje činnost členských států, „*aniž by přitom v těchto oblastech nahrazovala jejich pravomoc*“ (čl. 2 odst. 5 SFEU) a v těchto oblastech se také vylučuje přijímání harmonizačních předpisů.

S otázkou mezi rozsahu pravomocí Unie souvisí i tzv. doložka flexibility (bývalý čl. 308 SES přejatý v rozšířené podobě do ustanovení čl. 352 SFEU). která dává mož-

<sup>12</sup> Hlava VI Smlouvy o EU.



nost přijmout na unijní úrovni „nezbytná opatření“ i tehdy, pokud k tomu sama Smlouva neposkytuje explicitní zmocnění (v rámci unijních politik). Tento flexibilní (pružný) postup bylo dosud možné uplatnit jen k dosažení cílů a fungování vnitřního trhu. Jak dynamickým se toto ustanovení stalo pro oblast vnitřního trhu v interpretační praxi Soudního dvora není třeba zdůrazňovat. Nově by měl být tento postup rozšířen i na oblast ostatních politik. Rozšíření věcné působnosti doložky flexibility představuje značný prostor pro excesivní rozšiřování výkonu pravomocí Unii. Bariérou pro extenzivní výklad a nepřiměřené užití tohoto postupu je věcný rámec stanovený cíli a politikami Unie, jednomyslné rozhodování v Radě, „pojistka proti obcházení záka- zu harmonizace“ a kontrolní mechanismus, zapojující vnitrostátní parlamenty. Vzhle- dem k dosavadním zkušenostem s extenzivním využíváním i výše uvedenou soudní interpretací ustanovení čl. 308 SES pro přijímání komunitární legislativy se výše uve- dené bariéry jeví jako nedostatečné. Proto bylo i toto ustanovení dodatečně upřesně- no a ne náhodou se stalo předmětem přezkumu ústavního soudu nejen v ČR. Předě- vším byla výslovně vyloučena možnost použití takového postupu pro oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky (i když tato výhrada by se dala dovodit i ze samot- né systematiky smlouvy). Dále bylo výslovně zdůrazněno, že takto přijatá opatření budou respektovat meze stanovené v SEU. K Lisabonské smlouvě byla navíc v této části připojena dvě prohlášení. V prvním z nich se jasně stanoví, které z cílů Unie uve- dených v úvodních ustanoveních SEU může opatření navržené na základě tohoto usta- novení sledovat. Toto prohlášení vylučuje, aby navržené opatření mohlo být odůvod- něno pouze zcela obecnými cíli Unie (tedy cílem podporovat mír, hodnoty Unie a blahobyt jejích obyvatel). Další prohlášení připojené k tomuto ustanovení jasně vy- jadřuje, že toto ustanovení není možné využívat k přijetí opatření, která by fakticky rozšiřovala pravomoci Unie nad rámec vymezený na základě principu svěřeni a která by tak obcházela nutnou změnu Smluv. Uvedená prohlášení byla jistě reakcí na příliš obecný rámec podmínek pro využití této evolutivní klauzule.

S otázkou dělby a zejména možnosti a rozsahu přenosu pravomocí z členských států ve prospěch Unie ovšem souvisejí i ostatní dynamická či evolutivní ustanovení obsa- žená v Lisabonské smlouvě, jejichž užití a soulad s principy suverenity členských států vzbudily mnohem větší pozornost než výše uvedená doložka flexibility. Tato ustano- vení mají *pro futuro* umožnit flexibilní změnu substance smluvního základu, aniž by bylo nutné využít klasického postupu pro změny Smluv. I když v historii Evropské unie nejde o úplné novum a některé z těchto mechanismů obsahovaly již Smlouvy dosud platné, byla možnost přijímání právních aktů na základě těchto tzv. „evolutiv- ních klauzulí“ obsažených v ustanoveních čl. 31 odst. 3, čl. 48 odst. 6 a čl. 48 odst. 7 SEU a dále v čl. 81 odst. 3, čl. 153 odst. 2, čl. 192 odst. 2, čl. 312 odst. 2, čl. 333 odst. 1 a 2 SFEU<sup>13</sup> předmětem diskuse i ústavního přezkumu, a to nejen v České re- publice. V případě aktů přijímaných na základě čl. 48 odst. 6 SEU, které mohou zjed- nodušenou cestou měnit ustanovení části třetí SFEU,<sup>14</sup> lze z materiálně-právního hle-

<sup>13</sup> Pro souhrnné označení SEU a SFEU je v následujícím textu používán také výraz „Smlouvy“ či „zaklá- dací Smlouvy“.

<sup>14</sup> Změny jsou přípustné pouze ve vztahu k ustanovením třetí části SFEU, jež se týkají vnitřních politik a činností Unie, avšak nesmí být rozšířeny pravomoci svěřené Unii zakládacími Smlouvami.

diska považovat tyto akty za mezinárodní smlouvy, čemuž také odpovídá požadavek schválení v souladu s ústavními předpisy členských států. V případě aktů přijímaných na základě tzv. obecné přechodové klauzule (čl. 48 odst. 7 SEU) a tzv. zvláštních přechodových klauzulí (čl. 31 odst. 3 SEU a čl. 81 odst. 3, čl. 153 odst. 2, čl. 192 odst. 2, čl. 312 odst. 2 a čl. 333 odst. 1 a 2 SFEU) je sice možné tvrdit, „že při její aplikaci dochází k nepřímé změně Smluv bez toho, že by taková změna byla předmětem ratifikace členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy, jako je tomu standardně u mezinárodních smluv“.<sup>15</sup> Současně však by bylo možné vycházet z toho, že s využitím těchto ustanovení za stanovených podmínek daly členské státy *pro futuro* souhlas již ratifikací těchto ustanovení v Lisabonské smlouvě.<sup>16</sup> O tom, že z hlediska svrchovaného rozhodování členských států o přenosu pravomocí a tedy z hlediska kompetenční kompetence nejsou výše uvedená dynamická ustanovení vnímána tak bezproblémově, svědčí vedle odborné diskuse ostatně i nálezný Spolkového ústavního soudu ve věci Lisabonské smlouvy,<sup>17</sup> který jejich využití podmínil posílením parlamentní kontroly včetně nezbytnosti vyjádření aktivního souhlasu parlamentu s využitím obecné přechodové klauzule. I když, jak dále uvidíme, Ústavní soud ČR podobnou podmínku ve svých „lisabonských nálezech“ nestanovil, koncept vázaného mandátu vlády vyžadující aktivní souhlas obou komor s využitím těchto evolutivních klauzulí včetně klauzule flexibility upravený v novele jednacích řádů obou parlamentních komor německou právní úpravu vlastně fakticky předešel. Smyslem parlamentní kontroly využití těchto postupů je nepochybně zachovat kontrolu originálních nositelů pravomocí – členských států – nad způsobem a rozsahem přenesení pravomocí. Limitem rozsahu přenesení pravomocí pak zůstává tu více, tu méně obecně ústavními soudy definované materiální jádro či ohnisko ústavnosti, které je imanentním rysem svrchovaného demokratického právního státu.

Nad rámec výše uvedených zásad a ustanovení, která úzce souvisejí s otázkou dělby pravomocí mezi Unii a členskými státy, je nutné ještě alespoň zmínit oblast adjudikace základních práv. I když Listina základních práv Unie netvoří formální součást Lisabonské smlouvy, byla jí inkorporačním ustanovením čl. 6 SEU přiznána stejná právní síla, jakou mají Smlouvy. Tento katalog práv se vedle dosud odkazovaných obecných právních zásad stává interpretačním východiskem pro judikaturu Soudního dvora v této oblasti. I když inkorporační ustanovení výslovně uvádí, že Listina nijak nerozšiřuje pravomoci Unie vymezené ve Smlouvách a sama Listina obsahuje řadu interpretačních ustanovení limitujících její extenzivní výklad (zejm. tzv. horizontální ustanovení čl. 51 až 54), není nutné zdůrazňovat, jak vágní a křehká je a bude hranice mezi adjudikační pravomocí Soudního dvora a ústavních soudů členských států.

Interpretace „lisabonských“ ustanovení upravujících dělbu pravomocí mezi Evropskou unií a jejími členskými státy Soudním dvorem dosud pochopitelně chybí,

<sup>15</sup> Vyjádření vlády k návrhu Senátu Parlamentu ČR Ústavnímu soudu na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem (příloha usnesení vlády ČR ze dne 27. června 2008 č. 804; dále jen „vyjádření vlády k návrhu Senátu“).

<sup>16</sup> Bod 32 vyjádření vlády k návrhu Senátu.

<sup>17</sup> 2 BvE 2/08 ze dne 30. 6. 2009.

i když Soudní dvůr již svým prvním rozsudkem po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost možnou dynamiku svojí interpretační úlohy naznačil.<sup>18</sup> Otázka dělby pravomocí ovšem již byla předmětem odborné diskuse i revize ze strany ústavních soudů členských států včetně přezkumu Lisabonské smlouvy Ústavním soudem v České republice.

## DĚLBA PRAVOMOCÍ V NÁLEZU ÚSTAVNÍHO SOUDU

Ústavní soud ČR se k otázce souladu napadených ustanovení Lisabonské smlouvy a posléze i k otázce souladu této smlouvy jako celku s ústavním pořádkem vyjádřil v nálezech Lisabon I<sup>19</sup> (na základě podání Senátu ČR) a následně Lisabon II<sup>20</sup> (na základě podání skupiny senátorů), navazuje přitom v mnohém na své předchozí nálezy ve věci tzv. cukerných kvót a eurozatykače. Referenčním rámcem přezkumu, jak z nálezu vyplývá, nejsou pouze čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 9 odst. 2 Ústavy (byť jsou hlediskem stěžejním), nýbrž ústavní pořádek jako celek (viz bod 88 a násl. Nálezu Lisabon I). Jedním z klíčových problémů přezkumu byla právě otázka rozsahu přenesení pravomocí a způsobu jejich vymezení a ústavnost uplatnění dynamických prvků smlouvy v podobě tzv. evolutivních klauzulí (viz výše).

Východiskem pro vymezení hranice či možného rozsahu přenesení pravomocí na Evropskou unii je především čl. 10a Ústavy, který hovoří o přenosu „**některých**“ pravomocí České republiky na mezinárodní organizace nebo instituce. Z dikce ustanovení je zřejmé, že nemohou tedy být přeneseny pravomoci všechny, význam slova „některé“ však nemá jen rozměr kvantitativní. Tento pojem je nutno vykládat i s ohledem na další ustanovení ústavního pořádku<sup>21</sup> a jak Ústavní soud konstatoval již ve svém nálezu k tzv. „cukerným kvótám“,<sup>22</sup> je tento přenos podmíněn formálně i materiálně. Formální rovina omezuje přenos pravomocí jeho slučitelností s uchováním základů státní suverenity České republiky. V tomto ohledu se formální rovina pojí s ustanovením článku 1 odst. 1 Ústavy. „*Materiální rovina se týká způsobu výkonu přenesených pravomocí, jenž nesmí ohrožovat samotnou podstatu materiálního právního státu*“ (bod 130 nálezu). Toto omezení vychází z ustanovení článku 9 odst. 2 Ústavy, podle něhož je změna podstatných náležitostí demokratického právního státu nepřipustná (i pro samotného ústavodárce).<sup>23</sup> Ústavní soud však blíže nespecifikoval, co konkrétně podstatu materiálního právního státu tvoří, neformuloval výhradu zachování ústavní identity prostřednictvím věcného vymezení. Nevylčil tedy cestu, kterou šel Spolkový ústavní soud, který, vycházející při přezkumu Lisabonské smlouvy z premisy, že členským státům musí zůstat dostatek prostoru k politickému utváření hospodářských, sociálních a kulturních poměrů. Ve svém nálezu Lisabon vymezil oblasti právní regulace, které

<sup>18</sup> C-555/07, Seda Küçükdeveci v Swedex GmbH & Co. KG, dosud nepublikováno.

<sup>19</sup> Nález Pl. ÚS 19/08.

<sup>20</sup> Nález Pl. ÚS 29/09.

<sup>21</sup> Zejména čl. 1 odst. 1 Ústavy, podle kterého je Česká republika svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát, založený na účtě k právům a svobodám člověka a občana.

<sup>22</sup> Pl. ÚS 50/04.

<sup>23</sup> Viz např. Holländer, P.: Materiální ohnisko ústavy a diskrece zákonodárce, *Právník 4/2005*, str. 313–335.

považuje z hlediska identifikace za zvláště citlivé.<sup>24</sup> Český ústavní soud, věrný své dosavadní judikatuře, zdůraznil hledisko funkční, spočívající v následné kontrole aplikace smlouvy založené na doktríně podmíněnosti přenosu pravomocí spojené s výhradou míry jejich přenosu a případnou kontrolou vybočujícího aktu Unie s možností vyslovení jeho neaplikovatelnosti.<sup>25</sup> Zdůraznil současně, že pro zachování podstatných atributů suverenity je také klíčové, že legislativní kompetenční kompetence, tedy oprávnění měnit základní předpisy, zůstává členskými státy. Základním principem odlišujícím Evropskou unii od federálních států je i podle názoru Ústavního soudu zásada svěřeni vyjádřená v čl. 5 odst. 2 SEU. Unie může jednat pouze v rámci pravomocí jí výslovně svěřených členskými státy, které nesmí ani překračovat, ani si sama zakládat pravomoci nové. Ústavní soud ve svém nálezu tedy akcentoval doktrínu svěřeni a princip, že členské státy „zůstávají pány Smlouvy“.

Samotnou **kategorizaci pravomocí**, kterou Lisabonská smlouva výslovně upravuje označil Ústavní soud jako „*krok k větší jasnosti a přehlednosti*“ (bod 133). Stejně jako členské státy, tak i Ústavní soud spojuje s tímto katalogem vycházejícím v podstatě z dělby pravomocí dosud jen judikovaných Soudním dvorem, očekávání vyšší právní jistoty. Výše uvedený koncept podstatných atributů suverenity pak dle Ústavního soudu také nebrání přenosu „komplexních oblastí právní regulace“ a jejich výlučnému výkonu Evropskou unií v rámci kategorie **výlučných pravomocí**.

K námitkám o nejasném vymezení oblasti **sdílených pravomocí** na základě demonstrativního výčtu, který by mohl budit dojem určité blanketní kompetenční klauzule pro pravomoci EU, soud akcentoval skutečnost, že čl. 4 odst. 2 SFEU jen deklaruje hlavní oblasti, kde se sdílené pravomoci projeví; každá jednotlivá pravomoc však musí být v každém případě specifikována v relevantní části příslušné smlouvy. I zde je třeba vycházet z výše uvedeného principu svěřeni. Ani v tomto případě tedy nejde o neomezený přenos pravomocí v rozporu s ústavním pořádkem. Výkon jiných než výlučných pravomocí Evropské unie je navíc omezen uplatněním zásad subsidiarity a proporcionality. „*Evropská unie může jednat pouze v těch oblastech, ve kterých na ni byly, za předpokladů výše vymezených, na základě doktríny autolimitace suveréna (jednostranný sebeomezující akt svrchovaného státu) v souladu s konkrétním vnitrostátním právem, určité pravomoci členských států přeneseny*“ (bod 134 nálezu).

Kontrola přenesených pravomocí pak podle názoru Ústavního soudu spočívá právě v realizaci výše uvedených mechanismů kontroly principu subsidiarity a proporcionality zavedených Lisabonskou smlouvou. Ústavní soud přitom nezpochybnil základní úlohu, kterou zde má interpretace těchto principů Soudním dvorem EU, nicméně současně odkázal i na doktrínu vybočujícího právního aktu judikovanou Spolkovým ústavním soudem, která se částečně promítla i do deklarované úlohy českého ústavního soudu, (viz bod č. 110 nálezu Lisabon I) a podle které může ve výjimečných pří-

<sup>24</sup> K těmto citlivým oblastem dle Spolkového ústavního soudu ve výše citovaném nálezu Lisabon patří: trestní právo hmotné a procesní, nakládání s ozbrojenými silami, základní rozhodování ve věcech fiskálních, utváření sociálního státu, rozhodování v oblastech rodinného práva, vzdělávacího systému a postavení náboženských společností, které má značný kulturní význam (bod 252 an.).

<sup>25</sup> Viz bod 120 nálezu Pl. ÚS 19/08.

padech působit jako ultima ratio a zkoumat, zda některý akt Unie nevybočil z mezí pravomocí, jež Česká republika na EU podle čl. 10a Ústavy přenesla. Poukázal i na samotnou judikaturu Soudního dvora o vybočení z rámce přenesených pravomocí.<sup>26</sup> Takovým vybočujícím aktem by, dle německé doktríny mohl ovšem být i samo rozhodnutí Soudního dvora EU. Český ústavní soud tak byl ve své dikci podstatně zdrženlivější než ústavní soudy jiných členských států (na jejichž nálezy ostatně v této souvislosti odkázal).<sup>27</sup>

Co se týče využití tzv. přechodových klauzulí, Ústavní soud ve svém nálezu Lisabon I jednoznačně konstatoval, že v případě rozhodnutí na základě čl. 48 odst. 7 SEU „o změnách rozšiřujících unijní pravomoci pojmově nelze ani uvažovat, neboť se týká – jak je zjevné – jen hlasování“.<sup>28</sup> Tentýž závěr lze tedy patrně *per analogiam* učinit i v případě tzv. zvláštních přechodových klauzulí. Z hlediska systematiky zařazení tzv. obecné přechodové klauzule v čl. 48 SEU i z hlediska povahy aktů přijímaných na jejím základě, jejichž účelem je změnit způsob hlasování v Radě EU z jednomyslného na kvalifikovanou většinu nebo umožnit použití řádného legislativního postupu namísto zvláštního legislativního postupu, by bylo možné považovat tyto akty z materiálního pohledu za novelizaci Smluv, přestože, jak konstatoval Ústavní soud, o formální novelizaci nejde.<sup>29</sup> Parlament ČR vyjádřil se všemi potenciálními akty aplikace přechodových klauzulí souhlas již v rámci vyslovení souhlasu s ratifikací Lisabonské smlouvy. Vláda ČR tak bude zmocněna k vyjádření případného souhlasu se všemi jednotlivými aplikacemi zmíněných ustanovení, aniž by došlo k narušení principu ústavně konformního způsobu přijímání mezinárodních smluv. Zásadním prvkem, na jehož základě Parlament ČR legitimně a v souladu s Ústavou ČR mohl takto schválit změny ve způsobu aplikace některých ustanovení mezinárodní smlouvy *pro futuro*, je dostatečná míra jejich konkrétnosti již v momentu schvalování Lisabonské smlouvy. V případě přechodových klauzulí, a to jak obecné klauzule, tak i zvláštních klauzulí, lze konstatovat, že okruh oblastí jejich možné aplikace je dostatečně přesný a jasně vymezený, což dovoluje předpokládat *a priori* obecný souhlas Parlamentu ČR s postupem umožňujícím jednotlivé změny hlasovací procedury již ve chvíli vyslovení souhlasu s ratifikací Lisabonské smlouvy. Lze totiž přesně předem vymežit všechny konkrétní možné podoby aplikace těchto klauzulí, a Parlament ČR tak mohl přesně zhodnotit a posoudit dopady takovýchto aktů na rozsah přenesených pravomocí z hlediska souladu s ústavním pořádkem.

Posledním typem tzv. „evolutivní klauzule“, která byla také předmětem přezkumu Ústavního soudu, je tzv. klauzule flexibility obsažená v čl. 352 SFEU.<sup>30</sup> Jde, jak již bylo konstatováno výše, potenciálně o jedno z nejdynamičtějších ustanovení Lisabon-

<sup>26</sup> C-376/98, Německo v. Parlament a Rada.

<sup>27</sup> Přiklonil se mj. k názoru, že maastrichtská doktrína Spolkového ústavního soudu (kompetenz-kompetenz) má spíše povahu potenciální výstrahy, ale nemusí být v praxi ani nikdy použita.

<sup>28</sup> Nález Pl. ÚS 19/08, bod 161.

<sup>29</sup> Nález Pl. ÚS 19/08, bod 163.

<sup>30</sup> „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. Pokud jsou dotyčná ustanovení přijímána Radou zvláštním legislativním postupem, rozhoduje rovněž jednomyslně, na návrh Komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.“

ské smlouvy pro další rozvoj legislativy. Ani toto ustanovení není však dle Ústavního soudu blanketní normou.<sup>31</sup> Jeho aplikace nemůže představovat změnu Smluv a rozšíření obsahu přenesených pravomocí, jak ostatně výslovně uvádí Prohlášení č. 42 připojené k Závěrečnému aktu mezivládní konference připravující Lisabonskou smlouvu.<sup>32</sup> Z těchto důvodů Ústavní soud ve svém nálezu Lisabon I potvrdil, že čl. 352 SFEU nemůže otevírat „*prostor k přijetí opatření mimo rozsah přenesení pravomocí podle čl. 10a Ústavy České republiky*“.<sup>33</sup> V souladu s judikaturou Soudního dvora<sup>34</sup> slouží uvedené ustanovení jako právní základ pouze v případě, že v zakládacích smlouvách EU není zakotvena pravomoc (ve formě konkrétního ustanovení SEU či SFEU), jež by mohla sloužit jako právní základ přijímaného opatření nezbytného k dosažení výslovně zakotvených cílů Unie. Ústavní soud ovšem výslovně konstatoval, že za pomoci klauzule flexibility „*není a ani nebude možné obcházet čl. 10a Ústavy ČR*“.<sup>35</sup> Výraz „*neposkytují nezbytné pravomoci*“ v čl. 352 SFEU je tedy třeba vykládat tak, že zakládací Smlouvy neobsahují specifické ustanovení, jež by mohlo sloužit jako právní základ přijímaného opatření, přestože členské státy svědily dosahování daných cílů v rámci politik vymezených Smlouvami do působnosti Unie. V případě, že by použití čl. 352 SFEU mělo znamenat kompetenční transfer, tedy jakékoli jednání mimo sféru Smlouvami svěřených pravomocí, bylo by v rozporu s primárním právem EU a rovněž z hlediska ústavního systému ČR by takové opatření bylo na území ČR neaplikovatelné v důsledku porušení čl. 10a Ústavy ČR.

Tím, že ve svém nálezu Lisabon II (viz dále) vyslovil Ústavní soud soulad Lisabonské smlouvy jako celku ústavním pořádkem bez dalšího, odstranil pochybnosti i o možné kolizi některých výše uvedených dalších ustanovení smlouvy s ústavním pořádkem.

## LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV EU

V návrhu na posouzení souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem České republiky vnesl Senát celou řadu otázek týkajících se statusu a významu Listiny základních práv EU, jakož i jejího vztahu k národním katalogům základních lidských práv a svobod a k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

<sup>31</sup> Nález Pl. ÚS 19/08, bod 150.

<sup>32</sup> Prohlášení k článku 352 SFEU: „*Konference zdůrazňuje, že v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie nemůže článek 352 Smlouvy o fungování Evropské unie jakožto nedílná součást institucionálního systému založeného na zásadě svěřených pravomocí sloužit jako základ pro rozšíření rozsahu pravomocí Unie nad obecný rámec vymezený ustanoveními Smluv jako celku, a zejména ustanoveními, která vymezují úkoly a činnosti Unie. Článek 352 nemůže být v žádném případě použit jako základ pro přijetí ustanovení, jejichž účinek by v podstatě znamenal změnu Smluv, aniž by se použil postup, který pro tento účel Smlouvy stanoví.*“

<sup>33</sup> Nález Pl. ÚS 19/08 bod 150.

<sup>34</sup> Posudek ve věci 2/94 ze dne 28. března 1996, Recueil s. 1759; Ústavní soud z tohoto posudku cituje v bodě 151 nálezu Pl. ÚS 19/08.

<sup>35</sup> Nález Pl. ÚS 19/08 bod 152.

## OBECNĚ K LISTINĚ

Lisabonská smlouva v ustanovení čl. 6 SEU zakotvuje trojí garanci lidských práv – 1. Listinu základních práv EU, která byla původně vložena do SÚ jako její část II, v platném znění se však na ni pouze odkazuje s tím, že *má stejnou právní sílu jako Smlouvy*, 2. Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (ÚmlLP), s novým výslovným zmocněním Unie přistoupit k této úmluvě, a konečně 3. ústavní tradice členských států v oblasti lidských práv. Respektování lidských práv zakotvených v ÚmlLP a přihlášení se k lidskoprávním tradicím členských států je převzetím dosavadní úpravy obsažené v čl. 6 SEU. Skutečnost, že LS obsahuje uvedenou trojí garanci lidských práv, byla již v průběhu Konventu a jednání o SÚ kritizována jednak pro svou duplicitu a jednak pro možný konflikt jurisdikce Evropského soudního dvora a Evropského soudu pro lidská práva v případě, že Unie bude vázána jak svojí vlastní Listinou, tak ÚmlLP. Hlavním a deklarovaným účelem zakotvení ochrany lidských práv na evropské úrovni byla snaha o kvalitnější, jednodušší a přehlednou úpravu ochrany jednotlivců, a to především ve vztahu k činnosti evropských institucí, ne výrazně se lišící podle jednotlivých národních ústav. Sama Listina byla již při svém vzniku koncipována nikoliv jako zcela nový dokument, ale spíše jako text podrobněji kodifikující a upřesňující do značné míry již existující právní stav. Přesto začlenění Listiny do samotného korpusu smlouvy vyvolalo obavy z federativního chápaní evropské integrace.

Kompromisní řešení bylo nalezeno v podobě odkazu na text Listiny v čl. 6 odst. 1 SEU, kde se stanoví: *Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku, jež má stejnou právní sílu jako Smlouva*. Toto řešení nicméně vyvolalo řadu diskusí o statusu Listiny.

## LISTINA V NÁLEZU LISABON I

Odkaz na dosud nezávaznou Listinu je svojí povahou inkorporačním ustanovením, jehož prostřednictvím se *zařazuje* tento katalog lidských práv do primárního práva. Listina přitom není přímo součástí textu a zakládacích smluv a jako taková nebyla ani předmětem parlamentní ratifikace, dle Ústavního soudu je *na rovinu primárního práva povyšována odkazem*. Pochybnosti o způsobu inkorporace Listiny prostřednictvím tohoto odkazu a statusu Listiny Ústavní soud ve svém nálezu Lisabon I rozptýlil. Formulaci, dle níž má Listina *stejnou právní sílu jako Smlouvy*, je třeba vykládat tak, že je Listina jejich nedílnou součástí. Z hlediska interpretace a rozsahu působnosti Listiny shledal Ústavní soud jako postačující interpretační ustanovení obsažená ve smlouvě i v textu Listiny samotné. Především sám čl. 6 SEU stanoví, že *Listina nijak nerozšiřuje pravomoci Unie vymezené ve Smlouvách* a současně určuje i základní interpretační pravidla.<sup>36</sup> Listina, jak vyplývá z jejích interpretačních usta-

<sup>36</sup> Podle čl. 6 odst. 1 SEU Práva, svobody a zásady obsažené v Listině se vykládají v souladu s obecnými ustanoveními v hlavě VII Listiny, jimiž se řídí její výklad a použití, a s náležitým přihlédnutím k vysvětlením zmíněným v Listině, jež uvádějí zdroje těchto ustanovení.

novení (obsažených zejména v preambuli a čl. 51 až 54) v první řadě zavazuje unijní orgány a teprve zprostředkovaně, při aplikaci unijního práva, až již přímé či nepřímé, též orgány členských států. Ustanovení Listiny jsou při dodržení zásady subsidiarity určena především orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členským státům, ovšem výhradně jen tehdy, pokud uplatňují právo Unie (čl. 51 odst. 1 Listiny). Tento princip odpovídá i dosavadní judikatuře a aplikaci nepsaných lidskoprávních zásad Soudním dvorem; státy jsou vázány tímto evropským standardem lidských práv tehdy, je-li aplikováno komunitární právo.<sup>37</sup> Z uvedené zásady logicky plyne, že Listina nerozšiřuje oblast působnosti unijního práva nad rámec pravomocí Unie (čl. 51 odst. 2 Listiny, čl. 6 odst. 1 Smlouvy o EU).<sup>38</sup>

Ústavní soud se pak k námitkám Senátu pokusil objasnit vztah mezi výše uvedenou trojí garancí základních práv – Listinou, přistoupením k Evropské úmluvě o ochraně základních práv a svobod a obecnými zásadami práva. Připomněl, že dosud, za neexistence psaného (závazného) katalogu lidských práv v rámci EU, Soudní dvůr aplikoval na unijní úrovni lidská práva vytvořená, resp. uznávaná tímto soudem v podobě nepsaných společných ústavních principů členských států, tedy s ohledem na domácí ústavní systémy a na systém ochrany lidských práv koncipovaný Evropským soudem pro lidská práva. Právě závazek Unie přistoupit k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a skutečnost, že základní práva, která jsou zaručena Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a jež vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, tvoří obecné zásady práva Unie má dle Ústavního soudu především význam s ohledem na formální stránku standardu ochrany. Materiálně jsou totiž základní práva zaručená Úmluvou v systému unijní ochrany obsažena jednak prostřednictvím jejich prohlášení za obecné zásady práva Unie, jednak jejich rolí v judikatuře Soudního dvora. Ústavní soud výslovně dovozuje, že „*v důsledku přistoupení k Úmluvě se orgány Unie – včetně Soudního dvora – stanou subjektem kontroly se strany Evropského soudu pro lidská práva*“. Takový krok může dle názoru Ústavního soudu vzájemnou konformitu obou systémů základních práv jen posílit (bod 191 a 192). Z hlediska materiální složky standardu ochrany lidských práv a základních svobod vycházejí dle Ústavního soudu oba systémy, unijní i vnitrostátní, ze stejného hodnotového rámce (bod 194 nálezu). Ústavní soud poukázal dále na to, že sama Listina základních práv EU v čl. 52 odst. 3 a 4 stanoví, že „*pokud tato listina ob-*

<sup>37</sup> Srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 4. 2000, Karlsson a další, C-292/97, Recueil, s. I-2737, odst. 37, podle něhož požadavky vyplývající z ochrany základních práv v rámci komunitárního právního řádu jsou závazné také pro členské státy, jestliže implementují komunitární pravidla.

<sup>38</sup> Tomu odpovídá i recentní judikatura; např. v tzv. „případu Rudé hvězdy“ (usnesení Soudního dvora ze dne 6. 10. 2005, Vajnai, C-328/04, Sb. rozh. s. I-8577), kde šlo o předběžnou otázku, zda je v rozporu s evropskými nepsanými lidskoprávními principy zákaz komunistických symbolů, podpořený v Maďarsku trestními sankcemi, byla tato otázka posouzena jako zjevně nepřijatelná, a to nikoliv proto, že by dnešní právo EU neznalo svobodu projevu, ale proto, že v dané oblasti komunitární právo nijak nepůsobí, a je tedy plně na Maďarsku, aby upravilo zákaz těch symbolů, které jsou pro Maďarsko nepřijatelné. Obdobně srov. rozsudek ze dne 29. 5. 1997, Kremzow, C-299/95, Recueil, s. I-2629, kde se obviněný z vraždy pokoušel dovolávat komunitární úroveň ochrany lidských práv a argumentoval tím, že se případný trest dotkne jeho „komunitární“ svobody pohybu. Soudní dvůr tuto argumentaci k předběžné otázce rakouského soudu rovněž odmítl, neboť evropské právo nebylo na danou věc nijak aplikovatelné. Na nepřijatelnosti takových předběžných otázek se nemění ani závazností Listiny, neboť její čl. 11 není pro obdobné případy aplikovatelný.



sahuje práva odpovídající právům zaručeným Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá uve-  
dená úmluva“. Toto ustanovení přitom nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu.

Ve vztahu k ústavním systémům členských států Listina uznává základní práva, která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům. Tato práva musí tedy být vykládána v souladu s těmito tradicemi (čl. 52 odst. 4 Listiny). Ústavní soud zde vyslovil předpoklad, že oproti dosavadnímu stavu se tu reflektuje skutečnost, že je nově zaveden psaný (závazný) katalog lidských práv. Zatímco dnes jsou ústavní tradice společné členským státům materiálním zdrojem nepsaných lidských práv, podle názoru Ústavního soudu po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost bude tímto zdrojem text Listiny samotný a ústavní tradice dostanou charakter pomocného interpretačního zdroje, ve smyslu obligatorní komparativní metody výkladu.<sup>39</sup> Listina by tu tedy patrně měla hrát určitou limitující úlohu pro extenzivní výklad těchto ústavních tradic ze strany Soudního dvora EU. Zda bude tento předpoklad naplněn, ukáže až rozhodovací praxe samotného Soudního dvora.

Ústavní soud se také jednoznačně vyslovil v návaznosti na svou dosavadní judikaturu k případné možnosti rozporu mezi standardem ochrany lidských práv a základních svobod, zajištěným ústavním pořádkem České republiky a standardem zajišťovaným v rámci Evropské unie. Přiklonil se zde ke koncepci tzv. vybočujícího právního aktu a připomněl, že *ochrana základních práv a svobod náleží do oblasti tzv. materiálního ohniska Ústavy, které je mimo dispozici ústavodávce (srov. Pl. ÚS 50/04). Jestliže by byl z tohoto pohledu standard ochrany zajišťovaný v rámci Evropské unie nevyhovující, orgány České republiky by se musely opět ujmout předaných pravomocí, aby jeho respektování zajistily!* (srov. výše již zmiňovaný náleze ve věci cukerných kvót, sp. zn. Pl. ÚS 50/04).<sup>40</sup>

Ústavní soud tedy neshledal, že by inkorporace Listiny základních práv EU do oblasti evropského primárního práva jakkoli zpochybňovala či problematizovala standard vnitrostátní ochrany lidských práv a byla tím v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

## PODÁNÍ VE VĚCI TZV. LISABONSKÉ NOVELY JEDNACÍCH ŘÁDŮ

Již při parlamentním projednávání Lisabonské smlouvy ohlásili někteří senátoři záměr obrátit se na Ústavní soud s další žádostí o přezkoumání její ústavnosti. Významným impulsem pro jejich podání se následně stal i náleze Spolkového ústavního soudu,<sup>41</sup> jehož velmi obezřetným postojem k dalšímu prohlubování integračního procesu se senátoři nepochybně inspirovali. Na podzim roku 2009 pak senátoři zasla-

<sup>39</sup> Bod 195 nálezu Pl. ÚS 19/08.

<sup>40</sup> Bod 196 nálezu Pl. ÚS 19/08.

<sup>41</sup> Rozsudek Spolkového ústavního soudu ve věci Lisabon, 2 BvE 2/08 ze dne 30. 6. 2009, blíže viz Evropská inspirace z Karlsruhe, OEZ, Praha 2009.

li Ústavnímu soudu dvě po sobě jdoucí podání. První z nich, směřující proti tzv. lisabonské novele jednacích řádů Poslanecké sněmovny a Senátu PČR, bylo podáno 1. září. Druhé, jež směřovalo proti Lisabonské smlouvě samotné, bylo soudu doručeno 29. září. V případě prvního podání šlo ovšem o řízení o zrušení zákonů,<sup>42</sup> ve druhém případě, stejně jako u Lisabonu I, o řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy s ústavním pořádkem.<sup>43</sup> Zatímco v důsledku podání ve věci Lisabonské smlouvy samotné byl ratifikační proces přerušen, řízení o zrušení zákona takový dopad na ratifikační proces nemá, jak ostatně konstatoval i Ústavní soud.

## K OBSAHU PODÁNÍ

Podání skupiny senátorů z 1. září bylo rozděleno do dvou částí.

V části A bylo navrženo zrušení dvou paragrafů upravujících způsob vyjádření nesouhlasu s návrhem rozhodnutí dle čl. 48 odst. 7 SEU a dle čl. 81 odst. 3 SFEU v šestiměsíční lhůtě (obecná přechodová klauzule a přechodová klauzule v rodinných věcech).<sup>44</sup> Současně návrh požadoval zrušení omezení počtu poslanců a senátorů oprávněných navrhnout podání žaloby Soudnímu dvoru Evropské unie na porušení principu subsidiarity. Přesto, že Ústavní soud návrh v této části odmítl jako zjevně nepodstatný, považují za vhodné tento návrh alespoň ve stručnosti komentovat.

Podle napadených nových ustanovení jednacích řádů kopírujících v podstatě příslušné články Lisabonské smlouvy může příslušná komora do 6 měsíců vyjádřit s návrhem nesouhlas. Pokud tak neučiní, považuje se její mlčení za konkludentní vyjádření souhlasu. Taková možnost konkludentního souhlasu parlamentu byla odmítnuta právě ve výše citovaném nálezu Spolkového ústavního soudu. Senátoři v případě již existující české právní úpravy ovšem nesprávně interpretovali příslušná ustanovení Smlouvy tak, že se týkají i zavazování vlády komorami Parlamentu při hlasování o uvedených záležitostech v Evropské radě, resp. v Radě. Ve skutečnosti něco takového jednací řády neumožňují. Vláda nesmí vyslovit s návrhem souhlas bez předchozího souhlasu obou komor, a to ani po uplynutí 6 měsíců.<sup>45</sup> Senátoři tu mylně spojili ustanovení implementující evropskoprávní normu (dávající parlamentům právo veta, je-li vysloveno do 6 měsíců) a normu vnitrostátní (zavazování vlády).

Pozornost si zaslouží i požadavek na zakotvení hlasování ústavní většinou o aktech přijímaných na základě tzv. evolutivních klauzulí. Navrhovatelé uváděli, že aplikace příslušných ustanovení má charakter mezinárodní smlouvy měnící jinou mezinárodní smlouvu přijímanou podle čl. 10a a čl. 39 odst. 4 Ústavy (třipětinová většina). Tato problematika není bez závažnosti, a to i vzhledem k frapantnímu rozdílu oproti ně-

<sup>42</sup> Podle § 64 zákona č. 182/1993 Sb., o ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>43</sup> Podle § 71a–71e zákona o ústavním soudu.

<sup>44</sup> Podle § 109k odst. 4 zák. č. 90/1995 Sb. (jednací řád PS PČR) se v případě hlasování Poslanecké sněmovny o právních aktech dle čl. 48 odst. 7 SEU a čl. 81 odst. 3 SFEU „včasné zamítnutí návrhu vlády Sněmovnou považuje za vyslovení nesouhlasu s takovým návrhem rozhodnutí orgánu Evropské unie způsobem předpokládaným právem Evropské unie“. Dle § 109i odst. 7, věty 2. je k tomu poskytnuta šestiměsíční lhůta. Podobně je tomu v případě Senátu (§ 119n odst. 4 zák. č. 107/1999 Sb).

<sup>45</sup> § 109i JŘ PS a § 119m JŘ Senátu.

meckému pojetí, které je jinak v konceptu ústavnosti a kompetenčních věcech podobné českému a pro Ústavní soud slouží často jako zdroj inspirace. Ačkoliv lze říci, že jednací řády samy nejsou v této věci protiústavní, neboť nemohou a ani nesmí zakotvit povinnost hlasovat o něčem ústavní většinou v rozporu s ústavní úpravou, zaslouží si argumentace navrhovatelů jistě pozornost.

Z hlediska počtu poslanců a senátorů oprávněných iniciovat žalobu na porušení principu subsidiarity k Soudnímu dvoru EU je třeba uvést, že vedle výboru pro evropské záležitosti, resp. pověřeného výboru muže příslušný návrh v Poslanecké sněmovně podat skupina nejméně 41 poslanců a v Senátu skupina nejméně 17 senátorů. Následně o návrhu hlasuje prostou většinou celá komora. Podle navrhovatelů podání je tento princip v rozporu s čl. 1 a 6 Ústavy. Nicméně toto tvrzení nelze obhájit, neboť ustanovení se týká pouze navrhování, nikoli vlastního rozhodování komor. Navíc lze odkázat na analogii v případě úpravy vyjadřování se komor k návrhům legislativních aktů v EU, kde jsou oprávněny podávat návrhy komorám pouze evropské výbory, resp. pověřený výbor. Lisabonská novela jednacích řádů tak jde dokonce za tento rámec, když právo navrhopvat usnesení v uvedené věci přiznává nejen evropským výborům, ale i skupině poslanců či senátorů.

V části B podání senátoři Ústavnímu soudu navrhli, aby autoritativně potvrdil některé jejich teze týkající se aplikace Lisabonské smlouvy. Senátoři především požadovali, aby Ústavní soud konstatoval nutnost zavedení tzv. obecného vázaného mandátu vlády ze strany Parlamentu (ve všech rozhodováních v Radě) a nutnost hlasování o všech aplikacích tzv. evolutivních klauzulích (zjednodušené změny Smluv, přechodové klauzule, klauzule flexibility) ústavní většinou. V této části podání se tedy nenavrhovalo zrušení žádného zákona nebo jeho části, nýbrž pouze jakési autoritativní potvrzení určitých domněnek, což je, jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu v tomto typu řízení nepřijatelné. Navíc zde byl soud žádán o rozhodování *de lege ferenda*, tedy o tom, jaká právní úprava by teprve měla být přijata. Bylo tedy možné očekávat, že v této části Ústavní soud podání odmítne, což také učinil.

Navrhovatelé, zřetelně inspirování výše uvedeným nálezem Spolkového ústavního soudu, pak požadovali, aby Ústavní soud nařídil přeruščení ratifikace Lisabonské smlouvy do provedení jimi navrhovaných změn v právním řádu. Tento požadavek ovšem evidentně směřoval dva odlišné typy řízení. Návrh na zrušení některých ustanovení jednacích řádů proto je proto (jak konstatoval i Ústavní soud v bodě 28 svého usnesení) „*nezpůsobilý*“ ratifikační proces přerušit.

## USNESENÍ ÚSTAVNÍHO SOUDU

Ústavní soud svým usnesením ze dne 6. října 2009 návrh odmítl v obou částech jako zjevně neopodstatněný. Argumentoval přitom především účelem řízení o kontrole norem, jehož cílem je zrušení napadené normy nebo její části pro rozpor s ústavním pořádkem. Opakovaně zdůraznil, že v případě tohoto řízení je Ústavní soud vázán petitem, nikoli odůvodněním. Předmět řízení takto vymezený i v návrhu je třeba respektovat. Podle soudu „*navrhovatelé pojmají předmět řízení zcela nepřipustně*

*„volně“, jako prostor pro akademické či interpretační úvahy samy o sobě, přehlížející, že řízení před Ústavním soudem je – přece jen – řízením soudním“.* Ústavní soud tuto kritiku směřoval především k poněkud akademické a narativní části B, která v mnoha pasážích odkazovala na těsnou souvislost s Lisabonskou smlouvou samotnou. Z uvedeného důvodu se v odůvodnění Ústavní soud věnoval především části týkající se výše uvedených návrhů na zrušení konkrétních ustanovení. Vycházejí přitom z obdobné argumentace jako byla uvedena výše, i v této části návrh odmítl jako zjevně neopodstatněný.

## LISABON II

Na základě podání skupiny senátorů ze dne 28. září 2009<sup>46</sup> se Lisabonská smlouva stala předmětem předběžného přezkumu ústavnosti před Ústavním soudem již podruhé. Ústavní soud, respektuje právo skupiny senátorů obrátit se v této věci na Ústavní soud, zohlednil naléhavost otázky ratifikace smlouvy a rozhodl o přednostním projednání tohoto návrhu a vyzval současně účastníky řízení, aby se vyjádřili návrhu ve zkrácené lhůtě.<sup>47</sup> Navrhovatelé dále své podání dne 15. října doplnili a další doplnění učinili přímo v průběhu veřejného projednávání.

## PROCESNÍ OTÁZKY

Vláda ve svém vyjádření zdůraznila, že na základě obsáhlé právní analýzy došla k závěru, že smlouva je v celém svém rozsahu plně v souladu s českým ústavním pořádkem. Ústavní soud se přesto ve svém nálezu Lisabon I omezil pouze na přezkum Senátem konkrétně zpochybňovaných ustanovení, a nevyloučil tak možnost dalších přezkumů. Právě v této souvislosti poukázala vláda v obecné rovině na nevyjasněnost procedurálních podmínek takového přezkumu. Nejasné procesní podmínky zejména v případě mnohostranných mezinárodních smluv, kdy je s ohledem na zvláště vysoké nároky na dodržování principu právní jistoty a důvěryhodnosti mezi smluvními partnery by bylo vhodné judikaturou či právní úpravou zpřesnit tak, aby byl limitován prostor pro opakovaná podání dalších návrhů na přezkum i jejich případném doplňování. Takový stav není dlouhodobě u mnohostranných mezinárodních smluv udržitelný. A to zejména za situace, kdy každé další podání je překážkou ratifikace. Vláda vycházela z přesvědčení, že již v dřívějším, a nyní znovu i v tomto řízení měli všichni legitimovaní navrhovatelé možnost formulovat své pochyby o ústavnosti Lisabonské smlouvy. Pokud by Ústavní soud došel k závěru, že ustanovení napadaná v tomto řízení neodporují ústavě, nebrání již nic tomu, aby i smlouva jako celek byla

<sup>46</sup> Doručeno Ústavnímu soudu dne 29. září 2009.

<sup>47</sup> Vyjádření vlády k návrhu skupiny senátorů bylo schváleno na mimořádné schůzi vlády dne 15. října usnesením č. 1295 a doručeno Ústavnímu soudu téhož dne, spolu s vyjádřením ostatních účastníků řízení – obou komor parlamentu a prezidenta republiky bylo spolu s návrhem zveřejněno na internetových stránkách Ústavního soudu.

definitivně prohlášena za konformní s ústavním pořádkem. V každém případě by však měla být do budoucna stanovena procedurální pravidla tohoto typu řízení. To by se mělo týkat i možnost doplňování podání o nové obsahové části tak, jak to ostatně učinili i navrhovatelé. Dle názoru vlády je zapotřebí buď určit zvláštní pravidla postupu v řízení tohoto typu před Ústavním soudem, nebo použít subsidiárně ustanovení občanského soudního řádu pro koncentraci řízení. V opačném případě by mohla být možnost doplňování zneužívána k čistě obstrukčním účelům.

Jak již bylo uvedeno výše, i v tomto nálezu Lisabon II rozhodl Ústavní soud o procesních pravidlech „za pochodu“.<sup>48</sup> Odkázal obecně na analogii postupu se řízením o kontrole norem. Uvedl současně, že z důvodů nedodržení procesních požadavků, týkajících se zejm. lhůt návrh tentokrát neodmítá, neboť „*nechce navrhovateli zpětně klást k tíži výklad procesních pravidel, upravujících přístup k Ústavnímu soudu a lhůty, které nalezl v tomto rozhodnutí*“ (bod 121 nálezu). Jaké lhůty to jsou? Soud dovodil, že návrh na přezkum je třeba podat **bez zbytečných odkladů**,<sup>49</sup> což sice neznamená ihned, ale musí jít o dobu přiměřenou. Vyjádřil se sice konkrétněji v tom smyslu, že *doba pohybující se v řádu měsíců, a nikoli pouze týdnů nepochybně přiměřená není*, to na stanovení lhůty pro procesní účely ovšem nic nemění. Tím ještě není vyřešena otázka, jak tuto proporcionalitu poměřovat, natož jak ji uplatňovat. Tento výklad ponechává proporcionalitu i nadále v jurisdikci soudu a vyvolává otázky *de lege ferenda*. Ústavní soud vztáhnul uvedenou konstrukci „bez zbytečného odkladu“ ke všem oprávněným subjektům včetně prezidenta republiky. Uvedl, že smyslem ústavního přezkumu, je eliminace rizika, že Česká republika uzavře mezinárodní smlouvu, která je v rozporu s ústavním pořádkem, pochybnosti o tom je třeba, jak soud zdůraznil, také odstranit bez zbytečného odkladu, a proto také Ústavní soud přikročil k přednostnímu projednání návrhu. Upozornil také v této souvislosti na to, že sjednáním mezinárodní smlouvy na sebe berou smluvní strany závazek, že nebudou nepřiměřeně protahovat své definitivní rozhodnutí o přijetí či nepřijetí smlouvy z důvodu právní jistoty smluvních stran. K tomu se také, jak Ústavní soud uvedl (bod 160 nálezu) „*přidružuje v rovněž vnitrostátního resp. ústavního práva povinnost prezidenta republiky bez zbytečného odkladu ratifikovat*“.

## VĚCNÉ OTÁZKY

Podání skupiny senátorů směřovalo na následující otázky:

- soulad Lisabonské smlouvy jako celku s ústavním pořádkem (část I),
- zpochybnění konkrétních ustanovení Lisabonské smlouvy (část II),
- zpochybnění čl. 78 odstavec 3 a čl. 79 odstavec 1 Smlouvy o fungování Evropské unie, jež se týkají politiky azylu a imigrace (část III),
- zpochybnění tzv. „irských záruk“ (část IV).

<sup>48</sup> Učinil tak v bodě C nálezu, který byl dokonce označen jako Omezení možnosti protiústavního zneužití řízení podle čl. 87 odst. 2 Ústavy a přípustnost doplnění návrhů.

<sup>49</sup> Podání skupiny senátorů bylo učiněno po uplynutí více než jednoho a půl roku od předložení smlouvy Senátu a téměř pěti měsíců od vzniku aktivní legitimace.

## K SOULADU SMLOUVY JAKO CELKU

Ústavní soud se vzhledem k tomu, že argumentace navrhovatelů se týkala řady otázek posuzovaných již v nálezu Lisabon I, především vyjádřil k překážce věci rozsouzené s tím, že posouzení souladu brání totožnost posuzovaných ustanovení mezinárodní smlouvy samé a totožnost tvrzeného důvodu rozporu. Z tohoto důvodu odkázal v některých případech na svůj předchozí náleze ve věci Lisabon I, což současně vztáhl i na své vyjádření k otázkám položeným v prvním řízení prezidentem republiky. Poukázal zároveň na omezenou možnost přezkoumávat ta ustanovení smlouvy, která jsou již platnou součástí dosavadního smluvního rámce závazného pro Českou republiku v podobě ratifikované přístupové smlouvy.

K **formálním námitkám** o absenci autentického konsolidovaného textu Lisabonské smlouvy pro rozhodování Parlamentu a kritice navrhovatelů, že smlouva nesplňuje v řadě ustanovení požadavek „přiměřené obecnosti a srozumitelnosti“ Ústavní soud uvedl, že se přezkum se týká mezinárodní smlouvy, „na kterou nelze beze zbytku uplatňovat požadavky, které v souvislosti s ústavními principy klade Ústavní soud na vnitrostátní právní předpisy“ (bod 133).<sup>50</sup> Uvedl také, že předmětem ratifikace je právě Lisabonská smlouva měnící stávající smlouvy a nikoli konsolidované znění.

K námitkám týkajícím se údajného rozporu s principy svrchovaného, demokratického právního státu spojeným s pochybnostmi o demokratickém fungování Unie reagoval Ústavní soud především na požadavek navrhovatelů, podle kterého by demokratický deficit v rozhodování Unie měl být odstraněn zavedením předběžného souhlasu Parlamentu u všech hlasování (v Radě, resp. v Evropské radě) o záležitostech, „*kteří by na vnitrostátní úrovni vyžadovaly přijetí zákona či jinou formu souhlasu Parlamentu*“. Tento požadavek pomíjí faktický účel čl. 10a Ústavy. (Jak vláda uvedla ve svém stanovisku, přenos výkonu zákonodárných kompetencí Parlamentu na nadnárodní úroveň by pak byl *de facto* vyloučen.) Případný systém předběžného souhlasu lze samozřejmě zakotvit v případě, že si jej Parlament vyhradí (což se také stalo), nicméně pouze jako doplňující prvek, jenž na samotném kompetenčním transferu nic nezmění. Nutnost takové procedury rozhodně z českého ústavního pořádku nevyplývá a Ústavní soud zavedením takové procedury ratifikaci Lisabonské smlouvy také v obou „lisabonských nálezech“ nepodmíní.

Ke zpochybnění principu zastupitelské demokracie jako základu fungování Unie (čl.10 odst. 1 SEU) s odkazem na degresivní proporcionalitu zastoupení v Evropském parlamentu, kterou ve svém Lisabonském nálezu akcentoval Spolkový ústavní soud, Ústavní soud uvedl, že toto ustanovení „*neznamená, že naplnění tohoto principu by měly výlučně naplňovat procesy na evropské úrovni*“. Uvedl dále, že demokratické

<sup>50</sup> Námitky navrhovatelů ohledně „přiměřené obecnosti“ se týkaly např. čl. 7 SEU upravujícího pravidla pro pozastavení určitých členských práv s tím, že obsahuje „extrémně vágní a neurčitá“ slovní spojení, jež údajně umožňují „v podstatě jakýkoliv výklad“, podobná argumentace byla užitá i u čl. 8 SEU, týkajícího se vztahů Unie s okolními zeměmi ve vztahu ke slovnímu spojení „*výsadní vztahy*“ a „úzké vztahy“ a u čl. 17 SEU vymezujícímu postavení Evropské komise a kritéria pro výběr jejích členů a užití pojmu „*obecného zájmu Unie*“.

procesy na unijní a vnitrostátní úrovni se vzájemně doplňují a podmiňují. Vyjádřil se tak vůči roli Evropského parlamentu v tomto systému mnohem zdrženlivěji, než citovaný nálezný Spolkového ústavního soudu.<sup>51</sup>

K otázce, zda Lisabonská smlouva narušuje **princip ideologické neutrality státu** zakotvený v článku 2 Listiny základních práv a svobod resp. dle navrhovatelů princip „politické neutrality“, především s ohledem na stanovení hodnot a cílů Unie, odkázal Ústavní soud na své rozhodnutí Lisabon I (bod 149) podle kterého právě *cíle vymezené v relevantních ustanoveních SEU a SFEU slouží ke kontrole výkonu přenesených pravomocí orgány EU, nikoli jako vyjádření určité ideologické doktríny.*

Z teoretického hlediska je pak jistě nejzajímavější argumentace navrhovatelů a Ústavního soudu týkající se otázky možného omezení **svrchovanosti** České republiky. K této otázce se soud již ostatně vyjádřil ve svém nálezu Lisabon I a v nálezu Lisabon II svoji argumentaci shrnul a pokusil se, i k námitkám prezidenta republiky, zargumentovat pojem „sdílené či slité suverenity“. (Tato koncepce by si jistě vyžadovala podrobnější teoretickou analýzu, než jakou Ústavní soud ve svém nálezu poskytnul.)

Ústavní soud připomněl, že *suverenita státu není v moderním demokratickém právním státě účelem sama o sobě, tedy izolovaně, nýbrž je prostředkem k naplňování základních hodnot, na kterých konstrukce demokratického právního státu stojí.*<sup>52</sup> Uvedl také, že přenesení určitých kompetencí státu, které vyvěrá ze svobodné vůle suveréna a bude nadále vykonáváno za jeho účasti předem dohodnutým, kontrolovaným způsobem, není pojmovým oslabením svrchovanosti, ale může naopak ve svých důsledcích znamenat její posílení ve společném postupu integrovaného celku. Podle názoru Ústavního soudu právě Evropská unie pokročila zdaleka nejvíce v konceptu sdílené – „slité“ – suverenity a již dnes vytváří entitu *sui generis*, která těžko snese zařazení do klasických státovědných kategorií. I v pojetí tohoto výkladu zůstává originálním nositelem kompetencí členský stát a *klíčovým projevem jeho svrchovanosti je i možnost se svou svrchovaností (její částí) dále nakládat, resp. určité kompetence dočasně či trvale postoupit.*

Na okraj tohoto výkladu podaného Ústavním soudem je možné poznamenat, že koncepce trvalého postoupení kompetencí je spojena s judikaturou Soudního dvora ES z období let sedmdesátých. Právě Lisabonská smlouva prostřednictvím akcentace zásady svěřeni, a výslovným odkazem na možnost převést novelizací primárního práva kompetence zpět na členské státy (viz výše) a konečně i úpravou vystoupení z Unie

<sup>51</sup> Vláda ve svém vyjádření vycházela z poněkud odlišné argumentace s tím, že je sice pravda, že přenos způsobu fungování zastupitelské demokracie známého z národních států na nadnárodní úroveň jako takový není přípustný, jak již ve svém Maastrichtském rozhodnutí konstatoval před mnoha lety Spolkový ústavní soud. Zdrojem legitimity a demokratické kontroly zůstávají nadále členské státy jako páni smluv. Na princip státnosti je vázán také princip demokratické reprezentace. Nicméně uvedenou zásadu zastupitelské demokracie je nutné chápat právě v této souvislosti, tedy jako konstatování společné tradice reprezentativní demokracie sdílené všemi členskými státy. Evropský parlament je potom třeba vnímat jako doplňkový systém zvýšení transparentnosti a demokratičnosti evropského rozhodovacího procesu. Rozhodně se zde nejedná o zakládání konkurenčního zdroje demokratické legitimity. Ta je v případě České republiky založena v jejím lidu a zprostředkovávána v tvorbě politické vůle Parlamentem České republiky. Tato základní linie reprezentativní demokracie je ostatně Lisabonskou smlouvou akcentována příznáním zvláštní úlohy vnitrostátních parlamentů při kontrole výkonu svěřených pravomocí.

<sup>52</sup> Viz bod 147 nálezu S odkazem na body 97 až 107 a bod 209 nálezu Pl. ÚS 19/08.

tuto koncepci, zdá se, opouští. Přenos výkonu kompetencí státu v delegačním vztahu neoslazuje možnost státu rozhodnout o případném stažení příslušných kompetencí zpět na sebe. Tomu ostatně odpovídá i jasné právo Ústavního soudu rozhodovat s konečnou platností o případném jednání orgánů Evropské unie *ultra vires*. I v této věci je ostatně možné odkázat na nálezy Lisabon I.

Ústavní soud se v další části nálezu vyrovnal i s námitkami navrhovatelů uvedenými v části II a III návrhu směřujícími vůči konkrétním ustanovením Lisabonské smlouvy a ve výroku svého nálezu pak dospěl k závěru, že **Lisabonská smlouva jako celek i jednotlivá ustanovení napadaná navrhovateli nejsou v rozporu s ústavním pořádkem.**<sup>53</sup> Jak závěrem Ústavní soud konstatoval, tímto jeho nálezem byly vyvráceny všechny pochybnosti o souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem a odstraněny formální překážky její ratifikace. Prezident republiky ještě téhož dne ukončil ratifikační proces svým podpisem a Česká republika tak, jako poslední členský stát, dokončila tento proces v Evropské unii.

## ZÁVĚREM

České „lisabonské nálezy“ nejsou z komparativního pohledu rozhodně z hlediska věcného nestandardními. Ani proces k nim vedoucí nebyl (jak z pohledu soudu samého, tak z pohledu navrhovatelů a účastníků řízení) promarněným dílem. Do středu doktrinálního ale i politického zájmu se v souvislosti s mírou integrace, kterou tato smlouva přináší, dostaly otázky státní suverenity, identity, míry a podmíněnosti přenosu pravomocí spojené s kontrolou jejich výkonu ze strany Ústavního soudu a s výhradou přezkumu vybočujícího aktu ze strany Unie. To implikuje i výhradu hierarchie ústavy a této mezinárodní smlouvy. Při mapování hraničního prostoru mezi pravomocemi Unie a členských států se Ústavní soud nevyhnul interpretaci ustanovení Lisabonské smlouvy samotné. I když ve svých nálezech akcentuje kooperační princip mezi soudními institucemi (o čemž svědčí i rozsáhlé citace), není tak vyloučeno, že v této nárazníkové zóně mezi judikaturou Soudního dvora a soudů ústavních jeho interpretace v něčem neodolá. Určitým signálem toho, že se diskuse o interpretaci v této zóně teprve rozběhne je nejen recentní judikatura Soudního dvora ale i judikatura ústavních soudů členských států.<sup>54</sup>

Pro českou právní doktrínu je nicméně dnes rozhodné to, co Ústavní soud uvedl v bodu 120 nálezu Lisabon I a znovu zopakoval i v bodě 150 nálezu Lisabon II, tedy že:

– *obecně uznává funkčnost institucionálního rámce EU pro zajištění kontroly rozsahu výkonu přenesených pravomocí; jeho stanovisko se však může v budoucnu změnit, pokud by se ukázalo, že je tento rámec prokazatelně nefunkční;*

<sup>53</sup> Ústavní soud současně odmítl přezkoumání stávajících smluv, přezkum již posuzovaných ustanovení, návrh na přezkoumání tzv. irských záruk a spojení s řízením o novele jednacích řádů obou komor – viz výše.

<sup>54</sup> Viz např. diskuse spojená s nálezem Spolkového ústavního soudu z 2. března 2010, který zrušil implementační zákon ke Směrnici 2006/24/ES o uchovávání dat.



– z hlediska ústavního pořádku České republiky – a v rámci něho zejména se zřetelem na materiální ohnisko Ústavy – je významný nikoli toliko vlastní text a obsah Lisabonské smlouvy, nýbrž i její budoucí konkrétní aplikace;

a konečně že

– i Ústavní soud České republiky bude (může) – být se zřetelem na předchozí zásady – působit jako *ultima ratio* a může zkoumat, zda některý akt orgánů Unie nevybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla. Ústavní soud však předpokládá, že taková situace může nastat jen v případech zcela výjimečných; za ty by bylo možné považovat zejména opuštění hodnotové identity a již uvedené překročení rozsahu svěřených kompetencí.

## THE TREATY OF LISBON UNDER REVIEW OF THE CZECH CONSTITUTIONAL COURT

### Summary

The article deals with the “Lisbon judgements” of the Czech Constitutional Court which raised important constitutional questions, similar to those discussed by lawyers and constitutional courts in other Member States.

In the first case – Lisbon I – initiated by the petition of the Senate of the Parliament in April 2008, the Constitutional Court adjudicated the conformity of the Treaty of Lisbon (ToL) with the constitutional order (under Art. 87 par. 2 of the Constitution). As the Court faced this type of procedure for the first time, the decision is an important procedural precedent. The Court confined its review only to those provisions of the Treaty whose conformity with the constitutional order the petitioner questioned expressly, and with justification leaving the possibility for other petitioners open.

The petition as well as the judgment focused mainly on the transfer of competence, dynamic provisions of the Treaty (so-called evolutive clauses) such as bridging clauses and flexibility clause and the legal status of the Charter of Fundamental Rights of the EU and its interpretation. The Constitutional Court, referring to the principle of conferral, held that the EU remains an international organisation of sovereign states. The transfer of competence can not go so far as to violate the very essence of the sovereign, unitary and democratic, law-abiding State. The Court generally recognized the functionality of the EU institutional framework for ensuring review of the scope of the exercise of the transferred competence, although it acknowledged that its position could change in the future if it turns out that this framework is demonstrably non-functional. Moreover, the Constitutional Court can review whether an act of the Union exceeds the limits of powers transferred to the EU. The argumentation of the Court as regards the objections of the Senate is presented in the article. The Court finally ruled that the contested provisions are not in conflict with the constitutional order and the ToL was subsequently approved by both Chambers of the Parliament. At the same time, in order to dispel remaining doubts of some legislators, an amendment to the Rules of Procedure of both Chambers was adopted, introducing the obligation for the Government to seek *ex ante* approval of both Chambers before voting on the above mentioned dynamic provisions in the Council or European Council (so-called binding mandate).

Two petitions were subsequently lodged with the Court by a group of 17 senators. Inspired by the Lisbon judgment of the German Constitutional Court, the group of 17 senators sought abrogation of certain provisions of the Law on the Rules of Procedure of both Chambers of the Parliament, newly regulating the involvement of the Parliament in the application of the above mentioned dynamic provisions of the Treaty. The Constitutional Court rejected this petition mainly for procedural reasons.

In the second judgment – Lisbon II – initiated by another petition of the group of 17 senators (over-voted minority), which contested conformity with the constitutional order of the ToL as a whole, some of its provisions expressly and the procedure of adoption of the Decision on the “Irish Guarantees”, the Court’s

review focused on the new argumentation or newly challenged provisions (addressing the impediment of *rei iudicatae*). In this second proceeding the Court ruled that the ToL is not, as a whole, in conflict with the constitutional order and the Treaty was ratified by the President of the Republic the same day.

The argumentation of the Constitutional Court in the “Lisbon cases” is now being discussed and this article should be a short contribution to this discussion.

*Klíčová slova:* Lisabonská smlouva, Ústavní soud, Listina základních práv EU, přenos pravomocí, evolutivní klauzule, překlenovací klauzule, doložka flexibility

*Key words:* Treaty of Lisbon, Constitutional Court, Charter of Fundamental Rights of the EU, transfer of competence, evolutive clauses, bridging clauses, flexibility clause

## INSTITUCIONÁLNÍ REFORMA EU PODLE LISABONSKÉ SMLOUVY: SLOŽENÍ EVROPSKÉ KOMISE

JIŘÍ ZEMÁNEK\*

### 1. POTŘEBA ZMĚNY

Nejdůležitějším, avšak nenaplněným cílem niceské konference Evropské unie v r. 2000 byla reforma institucionálního rámce Unie, která měla posílit demokratickou povahu a efektivní fungování jejích orgánů a umožnit jim tak lépe plnit úkoly, spojené s novou etapou procesu evropské integrace, včetně nadcházejícího „výchozího“ rozšíření. Rada ministrů měla (od r. 2014) pravidelně rozhodovat podle nově stanovené kvalifikované většiny hlasů (tzv. dvojí většinou) namísto dosud převažující jednomyslnosti, pravidlem pro přijímání legislativních aktů se mělo stát spolurozhodování Rady a Evropského parlamentu (tzv. řádný legislativní proces), uplatňované dosud jen jako jeden z více postupů.<sup>1</sup> Na významu a aktuálnosti tohoto cíle nic nezměnil ani neúspěch Smlouvy o Ústavě pro Evropu v ratifikačním řízení v polovině r. 2005.

Součástí „balíku“ institucionálních změn se v průběhu jednání Konventu o budoucnosti Evropy stal i požadavek na redukci počtu členů Evropské komise, která se při představě sedmadvacetičlenné či ještě širší Unie jevila jako těžkopádná, málo akceschopná, zbytečně nákladná a v očích evropské veřejnosti nepříliš oblíbená. Proto nově sjednaná Lisabonská smlouva<sup>2</sup> zavedla od 1. 11. 2014 mj. změnu pravidla pro složení Komise: namísto počtu komisařů, kopírujícího dosud počet členských států Unie, se má skládat pouze „z takového počtu, který odpovídá *dvěma třetinám* počtu členských států, nerozhodne-li Evropská rada jednomyslně o změně tohoto počtu“.<sup>3</sup> Do té doby má tedy Komise pokračovat v dosavadním složení, tj. má ji tvořit *jeden*

\* Studie vychází z expertízy, vypracované v létě r. 2008 pro Úřad vlády České republiky.

<sup>1</sup> K problematice tvorby práva v EU srov. např.: Gerloch, A. a kol., *Téorie a praxe tvorby práva*, Praha: ASPI 2008 (zvláště Kapitola třináctá), jakož i práce autora této studie vytvořené převážně rovněž v rámci Výzkumného záměru: Zemánek, J., *Rozhodovací proces v návrhu Ústavní smlouvy Evropské Unie*, Mezinárodní a srovnávací právní revue 9/2003; Zemánek, J., *Voting in the Councils: A Compromise, No Revolution*, 1EuConst (2005), 1; Zemánek, J., *Gesetzgebung: Zuständigkeiten, Organe und Verfahren*, Die Unionsgrundordnung. Handbuch zur Europäischen Verfassung (Hrsg. von D. Tsatsos), Berlin: BWV 2010 (5. Teil B.).

<sup>2</sup> Smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, Úř. věst. C 306, 17. 12. 2007.

<sup>3</sup> Čl. 17 odst. 5 SEU.

*státní příslušník z každého členského státu*, včetně jejího předsedy a vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.<sup>4</sup>

Kvůli problémům, se kterými se setkala ratifikace Lisabonské smlouvy,<sup>5</sup> bylo nepravděpodobné, že tato smlouva vstoupí v platnost v předpokládaném termínu 1. 1. 2009, a nebylo jisté ani to, zda vstoupí v platnost před začátkem řádného funkčního období nové Komise, tj. před 1. 11. 2009. Pokud by tedy kvůli odkladu ratifikace Lisabonská smlouva nevstoupila v platnost v původně předpokládaném termínu, řídilo by se složení nové Komise podle Protokolu o rozšíření Evropské unie.<sup>6</sup> Tento Protokol pro EU-27 zavedl pravidlo, podle něhož počet členů Komise je *nižší než počet členských států* a určí jej Rada (ve složení hlav států nebo předsedů vlád) jednomyslným rozhodnutím spolu s podrobnostmi rovné rotace.<sup>7</sup>

Příprava českého předsednictví v Radě na 1. pololetí r. 2009 musela tedy počítat s oběma variantami vývoje a čelila otázkám: Jaký prostor skýtá implementace jednotlivých variant pro hladký přechod k novému uspořádání Komise? Jaká úskalí se na této cestě případně mohou vyskytnout? Lze se jim vyhnout?

Vedle prakticko-politického a mezinárodně smluvního určení nemohly odpovědi na tyto otázky nepřihlédnout k právnímu a systémovému kontextu, v němž Komise dosud působila, a otisk jehož „institucionální paměti“ musí každý reformní krok mít na zřeteli. Proto bylo potřeba zachytit určující faktory, které ovlivnily profil Komise v minulých obdobích, a jejichž působení překračuje horizont změn jejího složení, předpokládaný Lisabonskou smlouvou.<sup>8</sup>

## 2. VÝVOJ SLOŽENÍ KOMISE A JEHO PŘÍČINY

### A. VÝCHOZÍ SITUACE

Až do začátku funkčního období 2004–2009 měla Komise *více členů*, než byl aktuální počet členských států. Vždy platilo pravidlo, že členy Komise mohou být pouze státní příslušníci členských států, doplněné o klauzuli, podle níž každý členský stát má alespoň jednoho komisaře, avšak nejvýše dva členové mohli být též státní příslušnosti.<sup>9</sup> Podle ustálené zvyklosti měly dva komisaře větší státy – Francie, Itálie, Německo, V. Británie a Španělsko.

Členové Komise byli původně jmenováni na dobu 5 let dohodou vlád členských států<sup>10</sup> s možností opětovného jmenování,<sup>11</sup> tedy způsobem v podstatě *netransparent-*

<sup>4</sup> Čl. 17 odst. 4 SEU.

<sup>5</sup> Negativní výsledek irského referenda o Ústavní smlouvě ze dne 13. 6. 2008.

<sup>6</sup> Připojen k SEU, SES a SESAE jako jejich nedílná část Niceskou smlouvou v r. 2000 a změněn Athénskou smlouvou o přistoupení z r. 2003 (dále jen „Protokol“).

<sup>7</sup> Čl. 4 odst. 2 Protokolu.

<sup>8</sup> Studie abstrahuje od úpravy složení Komise podle Smlouvy o Euratomu (čl. 126 SESAE), která byla identická s úpravou podle SES.

<sup>9</sup> Čl. 157 odst. 1 SEHS.

<sup>10</sup> Čl. 158 SEHS (do přijetí maastrichtské Smlouvy o Evropské unii na dobu 4 let).

<sup>11</sup> Od přijetí SEU navíc až po konzultaci s Evropským parlamentem.

ním. Vykonávali svou funkci „zcela nezávisle v obecném zájmu Společenství“.<sup>12</sup> Záruky nezávislosti Komise, posílené Slučovací smlouvou<sup>13</sup> a Protokolem o výsadách a imunitách Evropského společenství,<sup>14</sup> byly prostředkem k výkonu rozsáhlých pravomocí, které jí byly svěřeny, nikoli cílem samým o sobě. Komise nebyla ve Smlouvě koncipována jako pouhý administrativní sekretariát Společenství nepolitické povahy, ale jako *orgán politický*, s klíčovým postavením při uplatňování komunitární metody rozhodování. Nezávislost měla Komisi dodat *nestrannost* („impartial broker“) v systému institucionální rovnováhy jako originálním uspořádání dělby moci Společenství, nikoliv politicky indiferentní profil.

*Vnitřní názorová pluralita* tohoto kolegia byla žádoucí, stejně jako *úzké vazby* jeho členů na politický život v členských státech,<sup>15</sup> včetně účasti na volebních kampaních,<sup>16</sup> které byly považovány nejen za přípustné, nýbrž za jeden z důležitých předpokladů důvěryhodnosti Komise u veřejnosti (zejména v menších státech). Podpora přijatelnosti dopadů supranacionálních aktů, Komisí iniciovaných či přímo vydávaných, jednotlivými komisaři v zemích jejich původu po dlouhou dobu odůvodňovala setrvání u původního modelu složení Komise.<sup>17</sup>

## B. VLIV ZVYŠOVÁNÍ POČTU ČLENSKÝCH STÁTŮ

Vždy také počet členů Komise mohl být změněn jednomyslným rozhodnutím Rady.<sup>18</sup> *Nedostatek plnohodnotných portfolií* jednotlivých komisariátů jako důsledek rozšiřování Evropského společenství a později Evropské unie a klesající akceschopnost početného sboru komisařů vedly k úvahám o snížení jejich počtu. Tyto návrhy byly ale zčásti eliminovány nárůstem agendy Komise v důsledku prohlubování integračního procesu (nové oblasti pravomocí). Hlavním důvodem, který bránil reformě, však zůstávaly *politické ambice vlád*.

Ke změnám počtu komisařů docházelo výlučně a *proporcionálně* v souvislosti s přistoupením nových členských států do Evropského společenství na základě rozhodnutí Rady (v případě V. Británie, Irsko a Dánska) resp. smluv o přistoupení, které přímo novelizovaly institucionální ustanovení SES (v ostatních případech). Větší státy pak do budoucna podmíněně<sup>19</sup> ustoupily od požadavku dvou komisařů teprve pod tlakem nadcházejícího „východního“ rozšíření<sup>20</sup> a setrvaly na své pozici i poté,

<sup>12</sup> Čl. 157 odst. 2 SEHS.

<sup>13</sup> Smlouva o vytvoření společné Rady a společné Komise ES ze dne 8. 4. 1965, čl. 10 odst. 2 (zákaz přijímat pokyny od členských států, neodvolatelnost komisaře členským státem, stanovení odměn za výkon funkce nařizením Rady z rozpočtu ES, zákaz vykonávat souběžně jiné povolání s výjimkou vědecké a umělecké činnosti nebo některých čestných funkcí, samoregulace Komise jí přijatým jednacím řádem).

<sup>14</sup> Ze dne 8. 4. 1965.

<sup>15</sup> Srov. odpovědi Komise na písemné otázky č. 44/83, Úř. věst. C 1983, 197.

<sup>16</sup> Taková angažovanost člena Komise jej však nesmí časově zatěžovat (srov. odpověď na ústní otázku č. H437/84, příloha Úř. věst. C 1984, s. 320).

<sup>17</sup> Oppermann, T., *Europarecht*, München: C. H. Beck 1991, 118.

<sup>18</sup> Čl. 157 odst. 1 SEHS.

<sup>19</sup> Tj. ve spojení s požadavkem na změnu váhy hlasů v Radě (Prohlášení č. 50, Závěrečný akt amsterdamské konference z r. 1997).

<sup>20</sup> Protokol (č. 7) o orgánech ve vztahu k rozšíření Evropské unie, přiložený k Amsterdamské smlouvě a zrušený obdobným Protokolem, přijatým v Nice (viz pozn. 5).

kdy snížení počtu komisařů, navržené v r. 2003 v Ústavní smlouvě (15) a doplněné zavedením dvou kategorií komisařů – s právem hlasovat a bez něj – se ukázalo jako příliš radikální, porušující princip rovnosti členských států, a proto jako politicky nepřehledné. Toto řešení bylo i předmětem značné kritiky.<sup>21</sup> Komise tedy měla po jednotlivých vlnách rozšíření Evropského společenství resp. Evropské unie tyto počty členů: 9<sup>22</sup>–13–14–17–20–25<sup>23</sup>–27.

### C. „ETATIZACE“ KOMISE

Přes vysokou autoritu, kterou Komise získala úspěšným naplněním programu vytvoření společného trhu (jako „motor integrace“) pod vedením *W. Hallsteina* v šedesátých letech, nestala se – v době ještě relativně slabého Evropského parlamentu (Shromáždění) – rovnocenným partnerem Rady. Vlády členských států stále více využívaly svého práva jmenovat členy Komise nominací v domácí politice stranicky výrazně profilovaných osobností, přičemž v případě možnosti nominovat dva členy zpravidla dbaly na vyvážené zastoupení vládní většiny a parlamentní opozice (typicky V. Británie). Přitom platil nepsaný konsensus, vyhýbat se nominaci osob, nepřijatelných pro ostatní. Do činnosti Komise se proto postupně ve zvýšené míře promítaly národní pohledy (nikoliv nutně i zájmy), na úkor zájmu obecného, který by byli schopni reflektovat komisaři bytostně oddaní myšlence evropského sjednocení.

Prosazení „antifederalistické“ evropské doktríny francouzského prezidenta *de Gaulla* (tzv. Lucemburský kompromis z r. 1966) vedlo – ve snaze o posílení „Evropy národních států“ – mj. k oslabení postavení Komise vůči Radě v důsledku restriktivního výkladu jejích pravomocí a k (dlouhodobě uplatňovanému) zavedení rotujícího dvouletého mandátu předsedy Komise. Tento vývoj byl později potvrzen vytvořením Evropské rady od r. 1974/1975 a dále zavedením procedury tzv. komitologie pro výkon pravomocí delegovaných Radou prostřednictvím výborů složených ze zástupců (expertů) členských států.<sup>24</sup>

Příliš silný faktický vliv národních vlád na složení Komise opodstatňoval – vedle dosažení kritické bilance mezi jejím složením a akceschopností<sup>25</sup> – potřebu *reformy* Komise. Objevila se i otázka slabého demokratického mandátu komisařů, odvozeného jen vzdáleně z parlamentních mandátů národních vlád, zúčastněných na ustavení Komise, a velmi odlišného a (zpravidla) málo transparentního způsobu výběru kandidátů v jednotlivých členských státech.<sup>26</sup> Předpokladem jisté „deetatizace“ způsobu ustavování Komise a upevnění její pozice uvnitř institucionálního systému Evropského spo-

<sup>21</sup> Srov. např. Lang, T., *How Much Do the Smaller Member States Need the European Commission? The Role of the Commission in a Changing Europe*, (2002) CMLRev, 315–335.

<sup>22</sup> V průběhu přechodného období podle čl. 32 Slučovací smlouvy – 14.

<sup>23</sup> Bezprostředně po „východním“ rozšíření měla Komise přechodně (1. 5. – 31. 10. 2004) 30 členů.

<sup>24</sup> Na základě čl. 10 Jednotného evropského aktu (1986) a rozhodnutí Rady 1999/468/ES o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi, srov. Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R., *Evropské právo*, 3. vydání, Praha: C. H. Beck 2006, 168.

<sup>25</sup> Terhechte, J. P., *Der Vertrag von Lissabon: Grundlegende Verfassungsurkunde der europäischen Rechtsgemeinschaft oder technischer Änderungsvertrag?*, (2008) Europarecht, 164.

<sup>26</sup> Srov. např. zprávy *Vedela* (1972), *Timmermanse* (1976), *skupiny „tří moudrých“ a Spierenburga* (1979).

lečenství resp. Evropské unie byla ovšem ochota národních vlád, rozdělit se o právo jmenovat členy Komise s Evropským parlamentem.

#### D. „PARLAMENTARIZACE“ KOMISE

K prosazení parlamentního principu docházelo postupně,<sup>27</sup> přičemž byla také zvýrazněna úloha předsedy Komise jako jejího *politického vedení*.<sup>28</sup> Tím došlo k oslabení charakteru Komise jako kolegiálního orgánu *konsensuálního typu*, který je založen na dialogu, proporcionalně odrážejícím rozložení politických sil na centrální úrovni v členských státech, reprezentované jednotlivými členy. Lisabonská smlouva – stejně jako před ní i Ústavní smlouva – dále *posílila demokratickou legitimitu a odpovědnost předsedy*<sup>29</sup> i Komise jako celku,<sup>30</sup> což odpovídalo výchozím postulátům institucionální reformy Unie.<sup>31</sup> Tím se Komise přiblížila k orgánu *majoritního typu*, jehož hlavní charakteristikou je ideová soudržnost (homogenita) a hierarchické fungování,<sup>32</sup> a poněkud do pozadí ustoupil význam její vnitřní politické plurality.

Posunula se tak poněkud pozice Komise při *plnění jejích základních funkcí*. Zatímco její iniciační role a role mluvčího Unie navenek není citelně dotčena, výkon kontrolní funkce vůči členským státům<sup>33</sup> nebo jiným orgánům Unie<sup>34</sup> (včetně jejího působení jako mediátora mezi Radou a Evropským parlamentem v legislativním procesu) může být ovlivněn snížením „váhy“ jednotlivých členů při rozhodování Komise resp.

<sup>27</sup> Podle maastrichtského znění SES (čl. 158) Evropský parlament *schvaloval* společný návrh vlád členských států na předsedu a ostatní členy Komise zároveň; podle amsterdamského znění (čl. 214 SES) *schvaloval* už nejprve návrh vlád na *předsedu* a poté návrh celého sboru, dohodnutý vládami s designovaným předsedou; podle niceského znění oba návrhy Evropskému parlamentu předkládala stejným postupem *Rada* (ve složení hlav států nebo předsedů vlád) kvalifikovanou většinou.

<sup>28</sup> Podle čl. 217 SES ve znění Niceské smlouvy předseda rozhodoval o vnitřní organizaci Komise, aby zajistil spojitost, výkonnost a kolegiální její činnosti (odst. 1); strukturoval působnost Komise, kterou mohl změnit i během funkčního období, přiděloval úkoly členům, kteří je vykonávali pod jeho vedením (odst. 2), tzn. že mohl i ponechat člena Komise bez *portefeuille*; se souhlasem sboru jmenoval místopředsedy Komise (odst. 3); mohl také se souhlasem sboru vyzvat člena k odstoupení (odst. 4).

<sup>29</sup> Podle čl. 17 odst. 7 SEU (lisabonské znění) Evropská rada *s přihlédnutím k výsledku voleb do Evropského parlamentu a po náležitých konzultacích* kvalifikovanou většinou navrhne kandidáta, kterého Evropský parlament *zvolí*. Celou Komisi pak na základě návrhu Rady a po *slyšení a schválení* Evropským parlamentem Evropská rada jmenuje. Závěrečný akt Lisabonské smlouvy již neobsahuje prohlášení o nezbytnosti respektovat zeměpisnou a demografickou rozmanitost Unie při výběru předsedy Komise (viz 3. Prohlášení Závěrečného aktu k Ústavní smlouvě), která platí jako obecné pravidlo pro výběr každého komisaře podle nového uspořádání. Přebírá ale prohlášení o společné odpovědnosti Evropského parlamentu a Evropské rady za hladký průběh postupu při volbě předsedy Komise, předpokládající zaměření vzájemných konzultací na profil kandidátů s možností upravit procedurální podrobnosti společnou interinstitucionální dohodou (viz 7. Prohlášení Závěrečného aktu k Ústavní smlouvě resp. 11. Prohlášení Závěrečného aktu k Lisabonské smlouvě). Posílené vnitřní pravomoci předsedy změněny nebyly (čl. 17 odst. 6 SEU, čl. 248 SFEU).

<sup>30</sup> Ve spojení s čl. 17 odst 8 SEU, podle něhož je „Komise jako sbor odpovědná Evropskému parlamentu“, který jí může vyslovit nedůvěru. Pro úplnost lze uvést, že zkrácením funkčního období minulé Komise (od 23. 1. 2000 do 31. 10. 2004) se otevřela možnost opřít její politické pozadí o výsledky voleb do Evropského parlamentu, jejichž termín tak bude vždy připadat na závěr funkčního období Komise (červen 2004, červen 2009 atd.).

<sup>31</sup> Srov. podporu tomuto kroku: Kokott, J., Rühl, A., *The European Convention and Its Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe: Appropriate Answers to the Laeken Questions?*, (2003) CMLRev, 1333.

<sup>32</sup> Dann, Ph., *The Political Institutions*, in: von Bogdandy, A., Bast, J. (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, Oxford and Portland: Hart 2006, 256.

<sup>33</sup> Řízení o porušení Smlouvy podle čl. 258–260 SFEU (ex 226–228 SES).

<sup>34</sup> Řízení o žalobě na neplatnost podle čl. 263 SFEU (ex 230 SES).

její silnější vazbou na Evropský parlament (Komise jako „agent“ Evropského parlamentu).<sup>35</sup> V obavě ze ztráty svého „vlivu“ v Komisi mohou vlády členských států usilovat o alespoň částečnou kompenzaci lpěním na co nejmenším ústupu od dosud platného uspořádání (každý členský stát = jeden komisař).

#### E. SROVNÁNÍ SE SOUDNÍM DVOREM

Ačkoliv Komise a Soudní dvůr EU mají některé shodné rysy (funkce dohledu nad dodržováním Smlouvy, způsob ustavování vzájemnou dohodou vlád a složení<sup>36</sup> záruky nezávislého postavení jejich členů), rozdíly převažují, spíše se zvětšují a stěžejí lze vést mezi nimi skutečnou analogii.

Zatímco členství v Komisi jako orgánu politického rozhodování vyžaduje oprostít se od zatížení přístupy národní politické kultury (požadavek „celkové způsobilosti“), členství v Soudním dvoru nevyklučuje a do jisté míry je nakloněno uplatnění hodnot toho kterého, jedinečného právního prostředí (požadavek specifické odbornosti), neboť spory z evropského práva mají zpravidla i národní právní kontext. Na druhé straně, nezastupitelnost soudců jako „objektivních prostředníků“ národních právních kultur, která se přičítá – na rozdíl od Komise – snížení počtu členů Soudního dvora,<sup>37</sup> nesmí ohrožovat vnitřní soudržnost jeho judikatury.<sup>38</sup> Význam přítomnosti státního příslušníka každého členského státu v kolegiu Komise pro akceptaci (zvláště v psychologické rovině) jejích legislativních aktů, jež mají obecně závazný dopad na veřejnost, je – na druhé straně – pro dané národní společenství přinejmenším srovnatelný s přítomností „vlastního“ soudce v Soudním dvoru, který sice jedná a rozhoduje nejčastěji v senátech s přímo závaznými účinky pro konkrétní věc, ale dopad jeho judikatury bývá daleko širší.

Prerogativ každého z pěti větších států Unie nominovat vždy generálního advokáta Soudního dvora (z osmi), založený na udržované zvyklosti, proto mohl zůstat zachován.<sup>39</sup> Evropský parlament nepronikl do jmenovací procedury a jedinou změnou, kterou přinesla Lisabonská smlouva, je zřízení výboru sedmi odborníků, který má posuzovat a (ne)doporučovat vhodnost navržených kandidátů.<sup>40</sup> S obdobným mechanismem, jenž by umožňoval eliminovat kandidáty do Komise spjaté pouze s rovinou ná-

<sup>35</sup> Srov. Dougan, M., *The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, Not Hearts*, (2008) CMLRev, 636 a 694–695, který poukazuje také na riziko poklesu podpory a dalšího odcizení se Komise občanům vzhledem k jejich klesající účasti ve volbách do Evropského parlamentu. Srov. také: Witkowska-Chrzczonec, K., *The Constitutional Reform of the European Commission*, in: Maliszewska-Nienartowicz, J., *European Union at the Crossroads: the Need for Constitutional and Economic Changes*, Toruń 2007, 80.

<sup>36</sup> Čl. 19 odst. 2 SEU (ex 221 SES); Soud prvního stupně se skládá „nejméně z jednoho soudce z každého členského státu“, čl. 254 SFEU (ex 224 SES).

<sup>37</sup> Dalším důvodem zachování stávajícího stavu je bezesporu potřeba dostatečné odborné kapacity Soudního dvora s ohledem na nárůst soudní agendy.

<sup>38</sup> Srov. výhrady vůči lineárnímu zvyšování počtu členů Soudního dvora: Tomuschat, CH., *National Representation of Judges and Legitimacy of International Jurisdictions: Lesson from ICJ to ECJ?*, in: Pernice, I., Kokott, J., Saunders, Ch. (eds.), *The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective*, Baden-Baden: Nomos 2006, 184.

<sup>39</sup> 38. Prohlášení Závěrečného aktu k Lisabonské smlouvě vybízí Soudní dvůr k rozšíření počtu generálních advokátů podle čl. 252 SFEU o tři, z nichž jeden by měl trvale připadnout Polsku.

<sup>40</sup> Čl. 255 SFEU.



rodní politiky na úkor zájmu obecného (ten zpravidla není pouhým aritmetickým součtem jednotlivých národních pozic) a má přispět k zefektivnění činnosti „zeštíhlené“ Komise, počítá Lisabonská smlouva v rámci mechanismu konzultací mezi Evropským parlamentem a Evropskou radou.<sup>41</sup> Niceská smlouva podobný mechanismus předběžné prověrky kandidátů do Soudního dvora nepředvíдалa.

## F. SHRNU TÍ

Zvyšování počtu členů Komise v přímé návaznosti na rozšiřování Evropského společenství resp. Evropské unie, z *věcného hlediska neopodstatněné*, bylo výrazem zásady rovnosti členských států a prosazení jejich politické prestiže, podporované hlediskem významu „vlastního“ reprezentanta v Komisi pro přesvědčivost a přijatelnost aktů Komise na vnitrostátní úrovni. S tím spjatá tendence členských států k „uzurpování“ (nepřímého) vlivu na Komisi je vyvažována posílením její demokratické vazby na Evropský parlament, jehož důležitost v legislativním a kontrolním procesu Unie dále vzrůstá. Spolu s vnitřní hierarchizací Komise (zvýraznění postavení předsedy jako politického leadera) je smysl opuštění pravidla „každý členský stát = jeden komisař“ logickým důsledkem tohoto vývoje, být ve vztahu k jednotlivým základním funkcím Komise rozdílně se projevujícím (a podle toho členskými státy také nesterjně hodnoceným).

### 3. ALTERNATIVY ŘEŠENÍ POČTU ČLENŮ KOMISE V ZÁVISLOSTI NA VÝSLEDKU RATIFIKACE LISABONSKÉ SMLOUVY

#### A. VSTUP LISABONSKÉ SMLOUVY V PLATNOST PŘED 1. 11. 2009

Tato varianta byla z hlediska českého předsednictví nejméně náročná. Zachovávala *status quo* pro příští funkční období Komise (tj. do 31. 10. 2014), neboť čl. 17 odst. 4 SEU (lisabonské znění) nahrazoval čl. 4 odst. 2 niceského Protokolu, požadujícího snížení počtu komisařů na 2/3 členských států Unie.

Pro další pětileté funkční období, tj. od 1. 11. 2014, by pak platilo „pravidlo 2/3“ (čl. 17 odst. 5 SEU), „nerozhodne-li Evropská rada jednomyslně o změně tohoto počtu“. Tato opční klauzule, zahrnutá už v předchozích zněních Smlouvy, je jasná z hlediska předmětu a postupu, ale otevřená z hlediska cíle a času, a vyžaduje výklad podle pravidel *Vídeňské úmluvy o smluvním právu* z r. 1969 (čl. 31–33):

(i) Taková změna by mohla být učiněna zajisté *před* uvedeným datem na základě Lisabonské smlouvy, nejspíše opět z důvodu zachování akceschopnosti Komise po případném rozšíření Unie o nové členské státy. Proti tomuto výkladu ovšem hovoří *účel* ustanovení (zajištění pružnosti) včetně podpůrného významu *travaux preparatoires* jako doplňkového prostředku výkladu, podle nichž Mezivládní konference EU původ-

<sup>41</sup> Viz pozn. 25.

ně uvažovala o fixaci počtu členů Komise ve Smlouvě (18). To by ukazovalo na vůli členských států považovat pevně stanovený počet za odhad odpovídající potřebám Komise bez ohledu na počet členů, které Unie bude mít k uvedenému datu. „Počtem členských států“ se zjevně má na mysli počet k 1. 11. 2014. *Argumentum a contrario* tedy svědčí v neprospěch změny (snížení kritéria) složení Komise z důvodu změny členské základny Unie.

(ii) V rozporu s výkladovým pravidlem *dobré víry* by jistě nebylo rozhodnutí Evropské rady o změně složení Komise v důsledku změny její agendy, např. na základě použití doložky flexibility (čl. 352 SFEU), uplatňování kontrolního mechanismu zásady subsidiarity a proporcionality (čl. 5 odst. 3 SEU a v něm zmíněného Protokolu) nebo změn SFEU přijatých zjednodušeným postupem podle čl. 48 odst. 6 SEU či rozšíření oblastí trestné činnosti, podléhajících minimální harmonizaci podle čl. 83 odst. 1 SFEU. Bylo málo pravděpodobné, že by k takovému nárůstu agendy Komise mohlo dojít před uvedeným datem.

(iii) Naproti tomu nelze vývoj směřující k takovým změnám vyloučit *pro futuro* po uvedeném datu. Předmětné zmocnění Evropské rady totiž není omezeno jen na případ Komise jmenované k 1. 11. 2014, jak vyplývá z *gramatického výkladu* i z *celkové souvislosti* čl. 17 SEU. Pokud by totiž možnost změny „pravidla 2/3“ měla platit jen pro následující funkční období Komise, musel by odst. 5 (ve shodě s odst. 4) začínat formulací „Komise jmenovaná ode dne...“. Podmínkou změny by ovšem bylo podstatné zvýšení počtu členů Unie či nárůstu agendy.

(iv) Těžko bylo naproti tomu možno si představit odpadnutí *racia* „pravidla 2/3“ z důvodu *podstatné změny poměrů*. Muselo by se jednat o změnu objektivní povahy (z vnějšího způsobenou), k níž ani vědomé rozšíření členské základny Unie, ani jejich pravomocí nepatří.

(v) Rozhodnutí Evropské rady na základě čl. 17 odst. 5 SEU *není přezkoumatelné* Soudním dvorem podle čl. 263 SFEU, neboť nemá právní účinky vůči třetím osobám (jednotlivcům), jež by vyžadovaly takovou ochranu. Pro ochranu „národních zájmů“ postačí kontrola ze strany členských států, jejichž vrcholní exekutivní představitelé v Evropské radě budou rozhodovat jednomyslně a s *ničím neomezenou mírou uvážení*. Tato volnost ovšem mohla být při ratifikaci Lisabonské smlouvy vnímána jako jeden z momentů oslabujících kontrolu národních parlamentů resp. voličů nad institucionálním vývojem v Unii.

Ačkoliv Irsko, na jehož ratifikaci hlavně závisel osud Lisabonské smlouvy, ani Unie zprvu nepředložily rozbor příčin negativního výsledku *prvního referenda*, nic také nesignalizovalo, že by redukce počtu komisařů od 1. 11. 2014 patřila mezi zásadní důvody odmítnutí této smlouvy ve všelidovém hlasování dne 13. 6. 2008. Pokud by ostatní členské státy projevily vůli usnadnit Irsku ratifikaci přijetím *dodatečného výkladového prohlášení* – mimo jiné i – k čl. 17 odst. 5 SEU na zasedání Evropské rady nebo na mezivládní konferenci svolané *ad hoc* v průběhu českého předsednictví v 1. pololetí r. 2009, mohlo být výslovně stanoveno, že „počet členských států bude vázán k datu 1. 11. 2014“ a případná pozdější změna „pravidla 2/3“ spojena s překročením tohoto počtu např. o více než tři oproti výchozímu stavu. Takové řešení, spolu

s možnostmi vyplývajícími z ratifikace každé budoucí smlouvy o přistoupení nového členského státu, by dalo národním parlamentům resp. voličům dost příležitostí ovlivnit budoucí složení Komise.

## B. STANDARDNÍ IMPLEMENTACE NICESKÉHO PRAVIDLA

Pokud by nedošlo do 31. 10. 2009 k nabytí platnosti Lisabonské smlouvy, bylo třeba naplnit model, dohodnutý v Nice.<sup>42</sup> Snížení počtu komisařů *pod úroveň počtu členských států* od začátku nadcházejícího funkčního období vychází vstříc *racionálnímu požadavku* přeměnit Komisi v kompaktní orgán, schopný efektivně vykonávat svěřené pravomoci.

Smlouva z Nice spojila tuto redukci se začátkem funkčního období první Komise po přistoupení 27. členského státu na základě předpokladu, že k němu dojde až po 1. 11. 2009. Proto původně počítala se zachováním dosavadního složení až do konce funkčního období 2009–2014. Poté, kdy došlo ke zrealizování termínu přistoupení Bulharska a Rumunska (už od 1. 1. 2007), byl Athénskou smlouvou ze dne 16. 6. 2003 přechod k novému složení Komise urychlen změnou Protokolu.<sup>43</sup> Kompromis, později pracně dohodnutý na mezivládních konferencích k Ústavní smlouvě (2004) resp. Lisabonské smlouvě (2007), se tak vlastně – paradoxně – neuplatnil.

Klíčová úloha při určení počtu členů připadla Radě EU, tedy orgánu, z jehož pohledu může zvolené asymetrické složení Komise v meziinstitucionálním dialogu relativně oslabit.<sup>44</sup> Rada tak má učinit jednomyslným rozhodnutím a zároveň stanovit podrobnosti rovné rotace, jejíž zásady Protokol uvádí.<sup>45</sup> Jelikož horní ani dolní hranice této redukce (27-1 až 27-x) Protokolem vymezena nebyla, měla by Rada širokou míru uvážení a vzhledem k řadě potenciálních třecích ploch mezi členskými státy v této otázce bylo třeba počítat s *obtížným kompromisem*,<sup>46</sup> do něhož by po jistou dobu vstupovala ještě alternativa nabytí platnosti Lisabonské smlouvy před vypršením mandátů dosavadní Komise.

Nebylo jisté, zda „pravidlo 2/3“, dohodnuté Ústavní smlouvou<sup>47</sup> a převzaté Lisabonskou smlouvou<sup>48</sup> pro období následující po skončení (tehdy) příštího funkčního období (tj. po 31. 10. 2014), se stane bez dalšího vodítkem při rozhodování Rady. Toto pravidlo bylo totiž poprvé přijato až představiteli národních exekutiv na Mezivládní

<sup>42</sup> Protokol (viz pozn. 6).

<sup>43</sup> Pokračování v dosavadním složení, vázané na funkční období Komise od 1. 1. 2005, bylo změnou čl. 4 odst. 1 Protokolu spojeno už s datem 1. 11. 2004 (k této novelizaci srov. čl. 45 odst. 2 písm. d/ Aktu o podmínkách přistoupení České republiky... k EU).

<sup>44</sup> Müller-Graff, P.-CH., *Der Vertrag von Lissabon auf der Systemspur des Europäischen Primärrechts, Integration 2/2008*, 129. Řešení, zvolené Lisabonskou smlouvou (resp. už Ústavní smlouvou), které tuto úlohu světuje Evropské radě, se jeví bezpochyby jako šťastnější.

<sup>45</sup> Čl. 4 odst. 3: rovnocennost pokud se týče pořadí a délky mandátů s tím, že rozdíl mezi celkovými počty funkčních období vykonávaných státními příslušníky dvou členských států nesmí být nikdy vyšší než jedna a každé po sobě následující obsazení Komise bude uspokojivým způsobem odrazet demografické a geografické rozpětí mezi všemi členskými státy Unie.

<sup>46</sup> Srov. Kugelmann, D., v komentáři k čl. 213 SES, in: Streinz, R. (Hrsg.), *Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, München: C. H. Beck 2003, 1964.

<sup>47</sup> Úř. věst. C 310 16. 12. 2004, čl. I-26 odst. 6.

<sup>48</sup> Čl. 17 SEU.

konferenci k Ústavní smlouvě jako součást celkové rovnováhy mezi zájmy členských států a u vědomí následné prověrky národními parlamenty nebo referendy v průběhu ratifikace Ústavní smlouvy resp. Lisabonské smlouvy. Implementace Lisabonské smlouvy cestou rozhodnutí Rady by však *žádnému dodatečnému souhlasu* na vnitrostátní úrovni nepodléhala.

Dosažení shody na půdě Rady bylo tedy plně v rukou národních vlád,<sup>49</sup> které – oproštěny od sledování dalších negociačních cílů – tak mohly vycítit nový prostor pro snahu o udržení „svého“ komisaře, jehož nominaci měly možnost navrhnout Radě. Na scénu mohly opět vstoupit obavy, zda výhody vyšší akceschopnosti početně redukováné Komise nebudou překryty ztrátami její přijatelnosti v období, po které členský stát nebude mít „vlastního“ komisaře.

Velkou roli by hrálo také konkrétní nastavení kritérií rotace resp. vytvoření pořadí (skupin) států, v němž by byla automaticky obsazována místa v Komisi. Implementace nového pravidla o složení Komise by měla „vhodnou organizační úpravou“ (nejspíš novelizací vlastního jednacího řádu, předloženou spolu s návrhem předmětného rozhodnutí Rady) dbát na požadavek zajištění transparentnosti, úzkých styků, předávání informací a konzultací jakož i „plného zohlednění skutečné politické, hospodářské a sociální situace“ ve vztahu k těm členským státům, které dočasně nebudou mít komisaře.<sup>50</sup>

Přesto by nebylo možno v Radě vyloučit tlaky na mírnější redukci počtu členů Komise, než jakou představuje „pravidlo 2/3“, předvídané LS

### C. ALTERNATIVNÍ VÝKLAD NICESKÉHO PRAVIDLA

Ve stejné situaci, tj. nebyla-li by Lisabonská smlouva „včas“ ratifikována, si bylo možno klást ještě další otázky.

Pravidlo z Nice (o redukci počtu komisařů na 2/3) nahradilo úpravu v SES sice už od 1. 1. 2007, kdy Unie dosáhla počtu 27 členských států, tato změna je ale od 1. 11. 2009 pouze „použitelná“.<sup>51</sup> Může to znamenat, že ji lze poprvé použít např. teprve od začátku dalšího funkčního období (tj. od 1. 11. 2014)?

Podle čl. 31 odst. 1 Vídeňské úmluvy o smluvním právu „Smlouva musí být vykládána v dobré víře, v souladu s obvyklým významem, který je dáván výrazům ve smlouvě v jejich celkové souvislosti, a rovněž s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy“. Gramatický výklad výrazu „použitelná“ sice evokuje jistou míru uvážení o „použití“, nevylučující ani „nepoužití“. Je ale zároveň zřejmé, že by jiný výklad, než jaký vedl k povinnosti aplikovat niceské pravidlo plně už od 1. 11. 2009, odporoval *všem* ostatním interpretačním kritériím a jevil se proto s evropským primárním právem *neslučitelný*.

<sup>49</sup> V rozdílné intenzitě předem podrobených kontrole ze strany národních parlamentů.

<sup>50</sup> 10. Prohlášení Závěrečného aktu, připojeného k Lisabonské smlouvě.

<sup>51</sup> Čl. 2 čtvrtý pododst. Protokolu.

#### D. ALTERNATIVNÍ ŘEŠENÍ NA PŮDĚ RADY

Jiným způsobem implementace Protokolu, než o jakém byla řeč shora ad b), by případně mohla být postupná redukce počtu komisařů, rozložená do několika funkčních období Komise.

Zdá se, že takový způsob provedení Protokol nevyklučuje a připouští jej, neboť výraz „použitelná“ může znamenat i „opakovaně použitá“. Stupňovité snížení počtu členů Komise by poskytovalo možnost přihlídnout ke zkušenostem, získaným při uplatnění dílčího snížení v uplynulém funkčním období. Zda by to ale byla možnost i z jiných hledisek vhodná, je věcí prvořadě politické, nikoliv právní úvahy. S předpokládaným rozšiřováním Unie lze se spíše domnívat, že nikoliv.

#### E. NÁPRAVA CESTOU ZMĚNY SMLOUVY

Odvrácení niceského řešení v případě ne-ratifikace Lisabonské smlouvy do 31. 10. 2009 bylo tedy možné jen za cenu změny Protokolu o rozšíření Evropské unie podle čl. 48 SEU, např. tak, že by se použitelnost niceského pravidla odsunula o jedno funkční období Komise.

Jelikož se dohoda o takové změně primárního práva a její ratifikace v uvedené lhůtě jevila jako nereálná, nebyla tato alternativa pokládána za schůdnou. Ze stejných důvodů pak ani alternativou nebylo řešení v rámci přístupové smlouvy nového členského státu, *sjednané ještě v tomto období*.

#### F. JINÉ MOŽNOSTI ŘEŠENÍ

Pro úplnost je namístě uvést i alternativu, podle níž by v případě ne-ratifikace Lisabonské smlouvy Rada nepřijala žádné rozhodnutí k provedení čl. 4 odst. 2 Protokolu. Porušila by tím Smlouvu a byla by zřejmě napadena *žalobou na nečinnost* podle čl. 232 SES, podanou buď Komisí, Evropským parlamentem nebo členskými státy. V této absurdní situaci by k ustavení Komise v řádném termínu nemohlo dojít a Unie by upadla do hluboké institucionální krize.

### 4. ZÁVĚR

Právně čistou a racionálně opodstatněnou, ale politicky – jak se ukázalo v průběhu ratifikace Lisabonské smlouvy – neschůdnou cestou k zefektivnění činnosti Komise bylo řešení zvolené touto smlouvou v čl. 17 odst. 4 a 5 SEU, redukující počet jejích členů na 2/3 s odkladem na r. 2014. Členské státy však na základě obavy z nezdaru opakovaného referenda o této smlouvě v Irsku (a tím i zmaření víceletého úsilí o nutnou institucionální reformu Evropské unie), jehož vláda vyslovila „zájem irského lidu na zachování vlastního komisaře“, ustoupily tomuto tlaku a na zasedání Evropské rady v závěru francouzského předsednictví (2008) přijaly mezi jinými i *politický závazek*, začlenit do příští přístupové smlouvy klauzuli, podle níž *bude muset*

Evropská rada – jak jí čl. 17 odst. 5 SEU *in fine* pouze umožňuje – rozhodnout jednomyslně o změně této redukce a zachování *statu quo* (tj. počet komisařů, nadále odpovídající počtu členských států Evropské unie). Z tohoto hlediska bude ratifikace příští přístupové smlouvy (Chorvatsko?) po zásluze jistě předmětem mimořádné pozornosti.

Možno vzít jako „zadostiučinění“, že opakované irské referendum v červnu 2009 vyslovilo souhlas s ratifikací Lisabonské smlouvy. To sice nezvrátilo utkvělou představu skupiny senátorů českého Parlamentu, že je třeba všemi dostupnými prostředky zabránit jejímu vstupu v platnost, ale bezpochyby posílilo Ústavní soud ČR v přesvědčení, že je třeba námitky proti ústavnosti této smlouvy jednoznačně odmítnout.

Tak (prozatím) skončil jeden z mnoha sporů o tvar uspořádání Unie, jež by mělo „vytvořit pevné základy podoby budoucí Evropy“.<sup>52</sup> Přinesl jedno poučení: nezúčastněný (tj. sebestředný, nic než „národní zájmy“ vyzývající) postoj může znamenat – a s vysokou mírou pravděpodobnosti také znamenat bude – promarnění příležitosti k dalšímu pokroku „v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy“<sup>53</sup> a – logicky – k lepší seberealizaci jejích součástí...

#### INSTITUTIONAL REFORM OF THE EU UNDER THE TREATY OF LISBON: COMPOSITION OF THE EUROPEAN COMMISSION

##### Summary

The Treaty of Lisbon re-designed the make-up of the European Commission: the existing rule “one member state – one commissioner” had to be replaced by a new one based on a reduced number (2/3) and equal rotation since 2014. It was justified by the requirement of a more operative and consistent collegium.

The Irish referendum on the Treaty of Lisbon rejected in June 2008 to give a consent with its ratification. One of the reasons disclosed later allegedly was the awareness of the Irish people of losing “their own” commissioner from time to time.

However, non-entry into force of the Treaty of Lisbon before the next European Commission starts to operate (1 November 2009) would lead to enforcement of the Protocol on enlargement of the EU, agreed at Nice (2000), which required an immediate reduction of number of the commissioners since 2009.

An uneasy task of the Czech Presidency in the Council in the first half of 2009 therefore was to find a solution, supporting the ratification of the Treaty of Lisbon as well as meeting the Irish desiderata.

The former background of the European Commission within the institutional framework of the EU is analyzed, first. Then, the paper discusses the options available and makes an assessment of the solution reached already under the French Presidency at the end of 2008.

The final outcome from the controversy – preservation of the status quo of the European Commission’s composition, regardless of its unmaintainability forever, does not seem to be a model for next crisis management in the EU. It has to be based rather on rational than on emotional footing.

*Klíčová slova:* institucionální reforma EU, Evropská komise, efektivita a legitimitace, Lisabonská smlouva, předsednictví v Radě EU

*Key words:* institutional reform of the EU, European Commission, effectiveness and legitimacy, Treaty of Lisbon, Presidency in the Council EU

<sup>52</sup> Preamble SEU, třetí alinea.

<sup>53</sup> Preamble SEU, třináctá alinea.



ACTA  
UNIVERSITATIS  
CAROLINAE

---

IURIDICA 3/2010

## VYBRANÉ TEORETICKÉ PROBLÉMY EVROPSKÉHO PRÁVA PO RATIFIKACI LISABONSKÉ SMLOUVY

Redakční rada

Předseda: prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

Tajemnice: Blanka Jandová

Členové:

doc. JUDr. PhDr. Ilona Bažantová, CSc., prof. JUDr. Miroslav Bělina, CSc.,  
prof. JUDr. Stanislava Černá, CSc., doc. JUDr. Jaroslav Drobňák, CSc.,  
prof. JUDr. Marie Karfíková, CSc., doc. JUDr. Vladimír Kindl,  
prof. JUDr. Zdeněk Kučera, DrSc., prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., dr. h. c.,  
prof. JUDr. Jiří Švestka, DrSc., prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.,  
prof. JUDr. Petr Tröster, CSc., JUDr. Marie Vanduchová, CSc.,  
prof. JUDr. Alena Winterová, CSc.

Externí členové:

prof. JUDr. Michael Bogdan (Lund), prof. JUDr. Jiří Boguszak, DrSc. (Praha),  
prof. Dr. Wladyslaw Czapliński (Varšava), doc. JUDr. Taisia Čebišová, CSc. (Praha),  
prof. JUDr. Jan Filip, CSc. (Brno), prof. Dr. Michael Geistlinger (Salzburg),  
prof. JUDr. Mahulena Hofmannová, CSc. (Giessen/Heidelberg),  
prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc. (Brno), prof. JUDr. Dalibor Jílek, CSc. (Brno/Bratislava),  
Dr. Kaspar Krolop (Berlín), prof. JUDr. Jan Musil, CSc. (Brno),  
prof. JUDr. Jan Svák, CSc. (Bratislava), prof. Dr. Jiří Toman (Santa Clara),  
JUDr. Peter Tomka, CSc. (Haag), prof. JUDr. Helena Válková, CSc. (Plzeň/Praha),  
prof. Dr. Miroslav Vítěz (Subotica), doc. JUDr. Ladislav Vojáček, CSc. (Brno/Bratislava)

Prorektor-editor: prof. PhDr. Ivan Jakubec, CSc.

Vědecký redaktor: prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

Recenzovali: prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

prof. JUDr. Vladimír Týč, CSc.

Obálku navrhla Jarmila Lorencová

Graficky upravila Kateřina Řezáčová

Vydala Univerzita Karlova v Praze

Nakladatelství Karolinum, Ovocný trh 3, 116 36 Praha 1

Praha 2010

Sazba a zlom: DTP Nakladatelství Karolinum

Vytiskla tiskárna Nakladatelství Karolinum

Periodicita: 4×/rok

Vydání 1. Náklad 300 výtisků

MK ČR E 18585

ISBN 978-80-246-1855-5

ISSN 0323-0619