

**Univerzita Palackého v Olomouci**  
**Právnická fakulta**

**Bc. Petra Slezáková**

**Oboustranná flexibilita v intencích Lisabonské smlouvy  
a její dopady**

**Diplomová práce**

**Olomouc 2012**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma **Oboustranná flexibilita v intencích Lisabonské smlouvy a její dopady** vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 29. března 2012

Bc. Petra Slezáková

## Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala **Doc. JUDr. Naděždě Šiškové, Ph.D.** za odborné vedení, poskytnuté rady, připomínky a podněty při zpracování této diplomové práce.

# OBSAH

<b>SEZNAM ZKRATEK .....</b>	<b>1</b>
<b>ÚVOD .....</b>	<b>2</b>
<b>1. VÝVOJ PRINCIPU FLEXIBILITY V EVROPSKÉM PRÁVU .....</b>	<b>5</b>
1.1 UŽŠÍ SPOLUPRÁCE V INTENCÍCH AMSTERODAMSKÉ SMLOUVY .....	5
1.2 POSÍLENÁ SPOLUPRÁCE V INTENCÍCH SMLOUVY Z NICE .....	7
1.3 POSÍLENÁ SPOLUPRÁCE V INTENCÍCH LISABONSKÉ SMLOUVY .....	7
1.4 OBOUSTRANNÁ FLEXIBILITA V INTENCÍCH LISABONSKÉ SMLOUVY .....	9
1.4.1 <i>Cesta k oboustranné flexibilitě</i> .....	9
1.4.2 <i>Prohlášení č. 18 o vymezení pravomocí</i> .....	11
<b>2. DĚLBA PRAVOMOCÍ MEZI EU A ČLENSKÝMI STÁTY .....</b>	<b>13</b>
2.1 VYMEZENÍ POJMU PRAVOMOC V EU .....	13
2.2 PRINCIP SVĚŘENÝCH PRAVOMOCÍ .....	13
2.3 VÝLUČNÉ PRAVOMOCI .....	15
2.4 SDÍLENÉ PRAVOMOCI .....	17
2.5 PRAVOMOCI KOORDINAČNÍ, DOPLŇKOVÉ A PODPŮRNÉ .....	20
2.6 OSTATNÍ PRAVOMOCI .....	20
<b>3. ZÁKLADNÍ ZÁSADY VÝKONU PRAVOMOCÍ EVROPSKÉ UNIE .....</b>	<b>22</b>
3.1 ZÁSADA SUBSIDIARITY .....	22
3.1.1 <i>Test komparativní efektivity</i> .....	23
3.2 ZÁSADA PROPORCIONALITY .....	25
3.3 KONTROLA DODRŽOVÁNÍ ZÁSAD SUBSIDIARITY A PROPORCIONALITY .....	27
3.3.1 <i>Politická kontrola ex ante národními parlamenty</i> .....	27
3.3.1.1 Význam a účinnost ex ante kontroly .....	29
3.3.2 <i>Právní kontrola ex post Soudním dvorem EU</i> .....	32
<b>4. ČL. 48 SMLOUVY O EVROPSKÉ UNII .....</b>	<b>37</b>
4.1 ŘÁDNÝ POSTUP PRO PŘIJÍMÁNÍ ZMĚN .....	37
4.2 ZJEDNODUŠENÝ POSTUP PRO PŘIJÍMÁNÍ ZMĚN .....	42
4.2.1 <i>Změna třetí části SFEU</i> .....	42
4.2.2 <i>Obecné přechodové klauzule</i> .....	42
4.3 SROVNÁNÍ ŘÁDNÉHO A ZJEDNODUŠENÉHO POSTUPU PRO ZMĚNU SMLUV .....	43
4.4 VYUŽITÍ MECHANISMU V PRAXI EU .....	46
4.5 ZHODNOCENÍ MECHANISMU A ÚVAHY DE LEGE FERENDA .....	47

<b>5. ČL. 241 SMLOUVY O FUNGOVÁNÍ EVROPSKÉ UNIE .....</b>	<b>50</b>
5.1 POSTUP LEGISLATIVNÍHO ZRUŠENÍ LEGISLATIVNÍHO AKTU SEKUNDÁRNÍHO PRÁVA .....	51
5.2 VYUŽITÍ MECHANISMU V PRAXI EU .....	55
5.3 ZHODNOCENÍ MECHANISMU A ÚVAHY DE LEGE FERENDA .....	55
<b>ZÁVĚR.....</b>	<b>58</b>
<b>SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ.....</b>	<b>64</b>
<b>ABSTRAKT.....</b>	<b>72</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>73</b>

## SEZNAM ZKRATEK

ČR	Česká republika
ECB	Evropská centrální banka
EHS	Evropské hospodářské společenství
EIS	Evropská investiční banka
EP	Evropský parlament
ES	Evropská společenství nebo Evropské společenství, podle kontextu
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
JEA	Jednotný evropský akt
LS	Lisabonská smlouva
SBOP	Společná bezpečnostní a obranná politika
SEHS	Smlouva o Evropském hospodářském společenství
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SZBP	Společná zahraniční a bezpečnostní politika
SZP	Společná zemědělská politika
ÚS	Ústavní smlouva
VÚSP	Vídeňská úmluva o smluvním právu

# ÚVOD

S rozšiřováním členské základny, nárůstem oblastí integrace a společných politik začaly členské státy Evropské unie hledat určité mechanismy integrace, které by umožnily reagovat na různící se požadavky jednotlivých států. Jednotný postup v celé EU o 27, brzy 28 členech (v současnosti probíhá ratifikace přístupové smlouvy s Chorvatskem), a s perspektivou dalšího rozšiřování je nereálný, jak se již v průběhu integrace mnohokrát ukázalo. Z hlediska efektivního fungování EU je žádoucí vytvořit a legitimizovat určité flexibilní mechanismy, které by však integrační proces zároveň neohrozily, eventuálně nevedly až k rozpadu EU. Amsterodamská smlouva v reakci na tuto potřebu zakotvila institut užší spolupráce. V Lisabonské smlouvě byl k tomuto účelu, vedle celkové snahy o vyjasnění vztahu mezi EU a členskými státy (zejména v oblasti pravomocí), snížení demokratického deficitu a tím podmíněné zvýšení legitimacy EU, zakotven nový nástroj - tzv. oboustranná flexibilita.

Zásada oboustranné flexibility vyjadřuje obousměrnost přenosu pravomocí, vychází z dosud aplikovaného přenosu pravomocí členských států na Evropskou unii, a nově umožňuje přenést pravomoci naopak z Evropské unie zpět na členské státy. Práce bude v rámci svého tématu zaměřena především na zpětný přenos pravomocí z EU na členské státy. V práci však budou zkoumány oba směry přenosu, přičemž přenos pravomocí z členských států na EU pak pouze v rozsahu nezbytném pro zkoumání opačného směru přenosu.

Ke zmíněnému navrácení pravomocí členským státům zakotvila LS dvě procedury. První představuje změnu sekundárního práva, konkrétně možnost zrušení legislativního aktu, zejména z důvodu porušení principu subsidiarity a proporcionality. Druhou procedurou je změna primárního práva ve smyslu omezení pravomocí EU. V souvislosti se zpětným přenosem pravomocí lze uvažovat i o úplném navrácení všech pravomocí členskému státu, tedy o dobrovolném vystoupení státu z EU, které rovněž LS nově výslovně upravuje v čl. 50 SEU. Tomuto způsobu zpětného přenosu pravomocí se však z důvodu rozsáhlosti tohoto tématu, které by mohlo být předmětem samostatné bakalářské či diplomové práce, nebude tato práce věnovat.

Hlavním cílem této diplomové práce je empiricko-analytické zpracování zpětného přenosu pravomocí, zejména jeho mechanismů z hlediska dostatečnosti právní úpravy, jejich následné zhodnocení z hlediska praktické uplatnitelnosti a využitelnosti v evropské integraci, a rovněž provedení návrhů de lege ferenda.

Pro dosažení výše zmíněného cíle práce si stanovuji následující výzkumnou otázku: Je podle právní úpravy příslušných mechanismů v Lisabonské smlouvě možné narušit tezi o dosud jednosměrném přenosu pravomocí z členských států na EU? Vzhledem k významu této výzkumné otázky chci v této práci verifikovat následující hypotézy. První hypotéza se týká zkoumání právní úpravy: Právní úprava mechanismů zpětného přenosu pravomocí je dostatečná a umožňuje navrácení pravomocí členským státům. Druhá hypotéza reflektuje někdy zmiňovaný relativní význam zakotvení konceptu oboustranné flexibility v primárním právu: Obě možnosti zpětného přenosu pravomocí pouze výslovně deklarují to, co bylo možné již na základě předchozí úpravy primárního práva.

Při zkoumání zvoleného tématu budu vycházet z platné právní úpravy a navazujících primárních a sekundárních pramenů. Práce se bude zakládat na studiu české i zahraniční literatury a odborných článků, budou použity také internetové zdroje, zejména z důvodu zkoumání aktuálního či nedávného vývoje v některých oblastech. Dále budu pracovat s relevantní judikaturou SDEU.

Práce je členěna do pěti kapitol. První kapitola se věnuje vývoji flexibility v evropském právu od počátků evropské integrace do současnosti. Nejprve je charakterizována užší/posílená spolupráce. Ve zkratce je nastíněn vývoj předcházející jejímu zakotvení v primárním právu, a dále bude stručně charakterizována právní úprava v rámci Amsterodamské smlouvy, Smlouvy z Nice a Lisabonské smlouvy, přičemž jsou zmíněny pouze nejdůležitější prvky. Také bude uvedeno její dosavadní praktické využití členskými státy. Na užší/posílenou spolupráci a oboustrannou flexibilitu lze nahlížet jako na obdobné jevy v tom smyslu, že sice mají jiné účinky a mechanismy fungování, ale oba instituty mohou přispívat k efektivnímu fungování evropské integrace. Zakotvení zpětného přenosu pravomocí v primárním právu EU by zřejmě bylo obtížnější bez předchozí rozsáhlé debaty o potřebě diferencované integrace, která byla poté reflektována primárním právem. Kapitola pokračuje zkoumáním dalšího vývoje flexibility v podobě oboustranné flexibility. Stručně jsou vymezeny okolnosti jejího začlenění do textu LS na základě iniciativy české vlády, která se promítla do Prohlášení č. 18 o vymezení pravomocí připojeného k LS. Prohlášení je na konci kapitoly rozebráno.

Druhá kapitola se zabývá dělbou pravomocí mezi EU a členskými státy. Jelikož koncept oboustranné flexibility úzce souvisí s rozdělením pravomocí mezi EU a členské státy, považuji pro účely této práce za nezbytné vymezit jednotlivé pravomoci, jejich rozsah a výkon.



Stejně tak je důležité vymezit základní zásady výkonu těchto pravomocí, zásadu subsidiarity a proporcionality. Oba principy byly do evropského práva zařazeny Maastrichtskou smlouvou jako principy, které mají regulovat výkon pravomocí EU, respektive legislativní činnost na komunitární úrovni. Zkoumání těchto zásad se věnuje třetí kapitola.

Kapitoly 4 a 5 analyzují právní nástroje, které LS pro zpětný přenos pravomocí nabízí, tedy relevantní ustanovení Lisabonské smlouvy - čl. 48 SEU a čl. 241 SFEU.

V závěru se pokusím uceleně shrnout danou problematiku.

# 1. Vývoj principu flexibility v evropském právu

Na začátku evropské integrace v 60. letech 20. století se šestice víceméně homogenních zakládajících států shodla na dosažení stanovených cílů společným postupem v integraci. Vlivem prvního rozšíření však EHS ztratilo svůj relativně homogenní charakter. Rovněž členské státy, především Velká Británie a Dánsko, nesdílely jednotnou představu o dalším postupu v integraci.<sup>1</sup> Jako reakce na tuto situaci vznikaly první koncepce alternativní integrace, které by umožnily jednak zainteresovaným státům realizovat společně stanovené cíle, jednak ostatním státům volnější a pomalejší postup v integraci.<sup>2,3</sup> Tyto koncepce však nebyly ve své době využity.

## 1.1 Užší spolupráce v intencích Amsterodamské smlouvy

K institucionalizaci flexibilní integrace ve formě užší spolupráce (*closer cooperation*) došlo až Amsterodamskou smlouvou, která tak formálně zakotvila do primárního práva mechanismus, jehož podstata byla některými členskými státy využita již dříve – např. při vzniku Schengenského prostoru,<sup>4</sup> použitím opt-outs<sup>5</sup> v Maastrichtské smlouvě, a *de facto* využitím modelu dvourychlostní Evropy pro oblast HMU<sup>6</sup> přímo v primárním právu.

---

<sup>1</sup> TÝČ, Vladimír. Co přinesl (a co nepřinesl) Amsterdam? In TÝČ, Vladimír (ed.). *Ročenka evropského práva*. Sv. 3, 1997. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 1998. S. 32.

<sup>2</sup> Viz myšlenky Willyho Brandta a Leo Tindemane v letech 1974-5. Jejich podstatou byla diferencovaná integrace, kdy ekonomicky vyspělé státy postupují v integraci rychleji a slabší státy pomaleji. Rozdíl je pouze v časovém hledisku - i "pomalejší" státy se chtějí do určité integrační aktivity zapojit, pouze se z objektivních socioekonomických důvodů mohou zapojit až za nějakou dobu.

<sup>3</sup> FIALA, Vlastimil. Modely diferencované a flexibilní integrace v rozhodování Rady. 1. vyd. In TUNKROVÁ, Lucie, FIALA, Vlastimil, ZBÍRAL, Robert. *Vybrané otázky rozhodování a vyjednávání v Radě EU*. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense: Právnická fakulta, Univerzita Palackého v Olomouci, 2009. S. 95.

<sup>4</sup> V r. 1985 byla podepsána Schengenská dohoda, v r. 1990 Schengenská prováděcí úmluva mezi Francií, Německem a zeměmi Beneluxu. Obě vstoupily v platnost 26. 3. 1995. Dohody byly podepsány jako mezivládní a *de facto* byly uplatněním koncepce dvourychlostní Evropy, přestože tato koncepce nebyla obsažena ve smlouvách. Skupina členských států se rozhodla navázat spolupráci a prohloubit integraci v oblasti, ve které nebylo pravděpodobné dosažení konsenzu mezi státy, a neexistoval jiný způsob, jak tuto aktivitu v rámci EHS umožnit pouze některým státům. Právě fakt, že dohoda byla uzavřena v mezivládní rovině mimo ES, potvrdila nutnost právního zakotvení určité formy flexibilní integrace. Schengenské dohody byly začleněny do agendy EU Amsterodamskou smlouvou, stále však jako mezivládní pilíř.

<sup>5</sup> Při nemožnosti dosáhnout konsenzu na všech ustanoveních smlouvy byly využity opt-outs (výjimky ze smlouvy) pro Velkou Británii a Dánsko, které jim umožňovaly neúčast na projektu společné měny. Byl tak využit *ad hoc* institut užší spolupráce.

<sup>6</sup> Zavádění společné měny bylo Maastrichtskou smlouvou rozděleno do tří etap, klíčová 3. etapa měla být zahájena nejspíše 1. 1. 1999 zeměmi splňujícími konvergenční kritéria. V době sepsání textu Maastrichtské smlouvy nemohlo být pochopitelně známo, které země nakonec splní konvergenční kritéria a třetí etapu zahájí. Vznikla tak možnost takové podoby integrace, kdy by se v oblasti HMU účastnily jen ty země, které jsou ochotny a zejména zároveň schopny integrace podle stanovených podmínek.

V prvním a třetím pilíři byl institut flexibility označen jako "užší spolupráce." Ve druhém pilíři byl ve čl. 23 SEU zakotven mechanismus "konstruktivní abstinence," který při jednomyslném hlasování v tomto pilíři umožňoval členskému státu zdržet se hlasování, aniž bylo zablokováno přijetí rozhodnutí, zároveň přijaté rozhodnutí nebylo pro stát, který se zdržel, závazné).<sup>1,2</sup>

Podstata užší spolupráce spočívá v možnosti členských států, které chtějí mezi sebou navázat spolupráci v rámci nové integrační aktivity, tak učinit bez nutnosti dosažení konsenzu všech členských států. Země, které o novou integrační aktivitu nejeví zájem, naopak nejsou touto spoluprací vázány, ale v případě zájmu se mohou kdykoliv připojit.<sup>3</sup> Smyslem tedy je, aby některé členské státy nebrzdily tempo integrace žádoucí pro ostatní státy.<sup>4</sup> Uvedené vymezení tohoto institutu lze vztáhnout i na jeho současnou podobu v LS.

Obecná úprava základních předpokladů užší spolupráce byla obsažena v tzv. obecné klauzuli flexibility,<sup>5</sup> podle které je zahájení užší spolupráce vázáno na splnění určitých podmínek. Zmíním zde pouze dvě nejvýznamnější. Spolupráce měla být navázána až jako poslední prostředek (*ultima ratio*), pokud nelze použít jiné prostředky (postupy stanovené ve Smlouvách). Z této podmínky lze dovodit preferenci celounijního postupu z pohledu EU. Právní akty a rozhodnutí přijaté k provedení spolupráce jsou závazné pouze pro státy participující na spolupráci. Specifickou úpravu, včetně úpravy postupu povolování spolupráce přinášel pro první pilíř čl. 11 SES (z nichž nejdůležitější podmínkou bylo, že spolupráce se nesměla týkat oblastí ve výlučné pravomoci ES), a čl. 40 SEU pro třetí pilíř. V prvním pilíři se žádost podávala Komisi, která jej mohla předat Radě, ve třetím pilíři se žádost podávala přímo Radě. V obou pilířích Rada rozhodovala o povolení spolupráce kvalifikovanou většinou, avšak kterýkoliv členský stát mohl zamítnout hlasování z důležitých důvodů národního zájmu, a použít tak faktické veto.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> TÝČ, Vladimír. Co přinesl (a co nepřinesl) Amsterdam? In TÝČ, Vladimír (ed.). *Ročenka evropského práva*. Sv. 3, 1997. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 1998. S. 30.

<sup>2</sup> V Amsterodamské smlouvě byl zakotven nový rámec SZBP jako reakce na neschopnost EU řešit situaci na Balkáně v 90. letech. Cílem nové úpravy bylo usnadnit přijímání rozhodnutí a posílit tak akceschopnost EU.

<sup>3</sup> PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva prizmatem Lisabonské smlouvy*. Praha: Linde Praha, 2010. S. 84.

<sup>4</sup> PIKNA: *Evropský prostor...*, s. 86.

<sup>5</sup> Čl. 43 až 45 SEU.

<sup>6</sup> TÝČ, Vladimír. Co přinesl (a co nepřinesl) Amsterdam? In TÝČ, Vladimír (ed.). *Ročenka evropského práva*. Sv. 3, 1997. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 1998. S. 34-36.

## 1.2 Posílená spolupráce v intencích Smlouvy z Nice

Amsterodamská smlouva podřídila užší spolupráci formálním pravidlům a unijním koordinačním postupům. Nicméně právní úprava se ukázala být tak složitá a striktní, že nebyl zahájen žádný projekt užší spolupráce.<sup>1</sup> Přísnost a komplikovanost spouštěcího mechanismu snížily případnou motivaci členských států k užší spolupráci. V reakci na kritiku byla další novelizací primárního práva, Smlouvou z Nice, revidována také užší spolupráce. Pojem užší spolupráce byl nahrazen pojmem posílená spolupráce (*enhanced cooperation*).

Novelizované základní předpoklady spolupráce zůstaly obsaženy ve stejných člancích, opět uvedu pouze ty nejvýznamnější. Smlouva z Nice přinesla především možnost využívat nově tento institut i ve druhém pilíři, a stanovila minimální počet států účastnících se posílené spolupráce na 8. Dřívější počet byl stanoven minimálně na *většinu* států, což při tehdejšímu počtu 15 členů bylo rovněž 8 států, nicméně s perspektivou blížícího se členství dalších minimálně deseti států již tato podmínka významně zjednodušovala spouštěcí mechanismy spolupráce.

Specifická úprava prvního (čl. 11-11a SES) a třetího (čl. 40-40b SES) pilíře se prakticky shodovala. Nejvýznamnější změnou oproti předchozí úpravě bylo zrušení faktického veta členského státu, který tedy již nadále nemohl z důležitých důvodů národního zájmu zamítnout hlasování.

Ve druhém pilíři (úprava ve čl. 27a-27e SES) se spolupráce mohla týkat pouze provádění společné akce nebo společného postoje, nemohla se týkat otázek souvisejících s vojenstvím nebo s obranou. Zde byla zachována možnost užití faktického veta členským státem z důležitých národních zájmů.

## 1.3 Posílená spolupráce v intencích Lisabonské smlouvy

Na základě Smlouvy z Nice, kterou došlo ke zjednodušení právní úpravy, však také nebyl zahájen žádný projekt posílené spolupráce. LS právní úpravu institutu posílené spolupráce mění jen nepatrně. Základní předpoklady posílené spolupráce upravuje čl. 20 SEU, další podmínky upravují články 326 až 334 SFEU. Podmínky spolupráce stanovené v bývalých člancích 43-45 SEU (obecné předpoklady spolupráce), 11-11a SES (bývalý první pilíř), 27a-27e (bývalý druhý pilíř), a 40-40b (bývalý třetí pilíř) jsou sloučeny do jednoho čl. 20 SEU a jsou přesněji a jasněji vymezeny. Minimální počet států účastnících se spolupráce

---

<sup>1</sup> BALDWIN, Richard, WYPLOSZ, Charles. *Ekonomie evropské integrace*. První vydání. Praha: Grada Publishing, 2008. S. 81.

byl stanoven na 9, což představuje třetinu členských států. LS zavádí pro povolení spolupráce jednotnou proceduru (o povolení spolupráce rozhoduje jednomyslně Rada, na návrh Komise, která přijímá žádost, a po souhlasu EP).<sup>1</sup>

SZBP však stále zůstává výjimkou. Zde se uplatní specifická rozhodovací procedura. Podle čl. 329 SFEU odst. 2 se návrh podává přímo Radě, která rozhoduje jednomyslně. K žádosti se vyjadřuje Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a Komise, EP je informován. V oblasti SBOP mohou členské státy (nejvíce vojensky vyspělé a schopné vést nejnáročnější mise) zavést tzv. stálou strukturovanou spolupráci (v souladu čl. 42 odst. 6 SEU).<sup>2</sup>

Speciální úprava pro použití posílené spolupráce se použije pro oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Pokud některý z členských států vetuje příslušný návrh směrnice (čl. 82 a 83 SFEU), nařízení (čl. 86 SFEU) nebo opatření (čl. 87 SFEU) a přeje-li si alespoň 9 členských států na základě takového návrhu navázat posílenou spolupráci, považuje se povolení k zavedení posílené spolupráce za (automaticky) udělené a použijí se ustanovení o posílené spolupráci.<sup>3</sup>

Institut posílené spolupráce byl prozatím, od vstupu LS v platnost, využit dvakrát. Poprvé byla posílená spolupráce zahájena 12. 7. 2010, kdy Rada svým rozhodnutím<sup>4</sup> schválila posílenou spolupráci čtrnácti členských států (vyjma ČR), v jejímž rámci bylo 20. 12. 2010 přijato nařízení,<sup>5</sup> které stanoví právo rozhodné pro rozvod či rozluky mezinárodních párů. Nařízení vstoupí v platnost 21. 6. 2012.

Druhé využití následovalo 10. 3. 2011, kdy Rada svým rozhodnutím<sup>6</sup> povolila posílenou spolupráci v oblasti patentové ochrany, které se účastní všechny členské země vyjma Itálie a Španělska.<sup>7</sup> O návrhu Komise na zavedení jednotné evropské patentové

---

<sup>1</sup> PIKNA: *Evropský prostor...*, s. 87.

<sup>2</sup> TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. Praha: Leges, 2010. S. 57.

<sup>3</sup> PIKNA: *Prostor...*, s. 87.

<sup>4</sup> *Rozhodnutí Rady ze dne 12. července 2010, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky* [online]. EUR-Lex.europa.eu [cit. 12. 12. 2011]. Dostupné na: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:189:0012:0013:CS:PDF>>.

<sup>5</sup> *Nařízení Rady č. 1259/2010 ze dne 20. prosince 2010, kterým se zavádí posílená spolupráce v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky* [online]. EUR-Lex.europa.eu [cit. 12. 12. 2011]. Dostupné na: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:343:0010:0016:cs:PDF>>.

<sup>6</sup> *Council Decision of 10 March 2011 authorising enhanced cooperation in the area of the creation of unitary patent protection (2011/167/EU)* [online]. EUR-Lex.europa.eu [cit. 12. 12. 2011]. Dostupné na: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:076:0053:0055:EN:PDF>>.

<sup>7</sup> *Patent EU bude. Zapojí se ale jen 25 zemí* [online]. EurActiv.cz, 11. 3. 2011 [cit. 12. 12. 2011]. Dostupné na: <<http://www.euractiv.cz/podnikani-a-zamestnanost/clanek/zelena-pro-patent-eu-zapoji-se-ale-jen-25-zemi-008559>>.

ochrany se předtím neúspěšně vyjednávalo již 10 let.<sup>1</sup> Komise podala 13. 4. 2011 dva návrhy nařízení týkající se jednotné patentové ochrany.<sup>2</sup> Podle databáze Prelex se v rámci legislativního procesu přijímání nařízení v současnosti čeká na přijetí společného postoje Rady.<sup>3</sup>

Již delší dobu se v EU diskutuje o zavedení společného systému daně z finančních transakcí, nicméně shody všech členských států na tomto návrhu dosud nebylo dosaženo a je zatím velmi nepravděpodobná. Z tohoto důvodu Německo navrhlo v případě nedohody možnost zavést daň formou posílené spolupráce.<sup>4</sup>

## 1.4 Oboustranná flexibilita v intencích Lisabonské smlouvy

### 1.4.1 Cesta k oboustranné flexibilitě

Další krok ve vývoji flexibility v EU představuje zásada oboustranné flexibility, umožňující přenos pravomocí tradičně z členského státu na EU a nově naopak zpět na členské státy.<sup>5</sup> Koncept oboustranné flexibility nebyl obsažen už v textu ÚS, do textu LS byl včleněn na základě iniciativy české vlády při vyjednávání nové unijní smlouvy.

Po neúspěšných referendech v Nizozemí a ve Francii v průběhu ratifikace ÚS následovalo tzv. "období reflexe", jehož účelem bylo poskytnout prostor k diskuzi o dalším směřování EU a dalším osudu dokumentu, jak na úrovni evropských institucí, tak na úrovni členských států. Snahu ukončit toto období vyjádřila ER na svém summitu v červnu 2006, když ve svých závěrech<sup>6</sup> pověřila nadcházející německé předsednictví zahájením debaty o dalším průběhu změny zakládajících smluv.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Komise navrhuje jednotnou ochranu patentů na podporu výzkumu a inovací [online]. BusinessInfo.cz, 13. 4. 2011 [cit. 12. 12. 2011]. Dostupné na: <<http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/aktuality-z-evropske-unie/komise-navrhuje-jednotna-ochrana-patentu/1000661/60415/>>.

<sup>2</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zavádí posílená spolupráce v oblasti vytvoření jednotné patentové ochrany [online]. EUR-Lex.europa.eu [cit. 12. 12. 2011]. Dostupné na: <[http://ec.europa.eu/internal\\_market/indprop/docs/patent/com2011-215-final\\_cs.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/indprop/docs/patent/com2011-215-final_cs.pdf)>.

<sup>3</sup> PreLex.eu [online]. [cit. 13. 12. 2011]. Dostupné na: <[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=cs&DosId=200370](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=cs&DosId=200370)>.

<sup>4</sup> Daň z finančních transakcí: EU by měla spěchat pomalu [online]. EurActiv.cz, 15. 3. 2012 [cit. 17. 3. 2012]. Dostupné na: <<http://www.euractiv.cz/ekonomika-a-euro/clanek/dan-z-financnich-transakci-eu-by-mela-spechat-pomalou-009716>>.

<sup>5</sup> Analýza dopadů Lisabonské smlouvy [online]. Úřad vlády České republiky, Sekce evropské záležitosti [cit. 14. 12. 2011]. S. 15. Dostupné na: <<http://www.vlada.cz/cz/evropske-zalezitosti/dokumenty/analyza-dopadu-lisabonske-smlouvy-66830/>>.

<sup>6</sup> Závěry předsednictví Evropské rady v Bruselu 15. a 16. června 2006 [online]. Consilium.europa.eu [cit. 15. 1. 2012]. Dostupné na: <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/CS/ec/90115.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/CS/ec/90115.pdf)>.

<sup>7</sup> PIRIS, Jean-Claude. *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. S. 24.

Začátkem ledna 2007 vyzvala německá kancléřka Angela Merkelová členské státy, aby přijaly jasné stanovisko k ÚS a stanovily týmy, které je budou na dalších jednáních zastupovat.<sup>1</sup> Českým vládním zmocněncem<sup>2</sup> pro jednání o dalším osudu ÚS byl premiérem Mirkem Topolánkem jmenován Jan Zahradil, poslanec tehdejší frakce EPP-ED v EP (v současnosti poslanec frakce ECR). V době německého předsednictví v první polovině roku 2007 vládní koalici v ČR tvořila ODS, KDU-ČSL a SZ v čele s premiérem Mirkem Topolánkem. Postoj vládnoucí ODS k evropské integraci byl diametrálně odlišný od postoje ČSSD vládnoucí v době vyjednávání a následné diskuze o ÚS, což se odrazilo v postoji ČR k nové smlouvě. ODS dlouhodobě vystupuje proti federalizaci EU (z tohoto důvodu nepodporovala ÚS), a v diskuzi o nové smlouvě zdůrazňovala nutnost flexibilního a decentralistického uspořádání EU.

25. 4. se vládní koalice shodla na pozici ČR pro sjednávání nového smluvního rámce na nadcházejícím summitu. V souvislosti s oboustrannou flexibilitou pozice na několika místech zdůrazňuje nutnost posílení zásady subsidiarity, včetně možnosti odmítnutí návrhů odporujících této zásadě. Dále uvádí: "*Prostor sdílených pravomocí (...) není prostorem jednosměrným. (...) V souladu s principem subsidiarity by měla být v případech, kdy se výkon pravomocí na unijní úrovni ukáže jako neefektivní, dána možnost iniciovat přesun jejich výkonu zpět, tedy na úroveň členských států. (...) Je (...) třeba jasně upravit mechanismus, dle něhož se bude provádět přezkum efektivního výkonu pravomocí na úrovni Unie a stanovit postup pro rozhodování Unie přestat pravomoc v určité oblasti vykonávat.*"<sup>3</sup> Na následném summitu ER v červnu 2007 se tak nejdůležitějším požadavkem české delegace<sup>4</sup> stalo zavedení mechanismu na převádění pravomocí z EU zpět na členské státy. Už začátek summitu ukázal, že s tím nebudou velké problémy, příslušný odstavec byl zahrnut do návrhu usnesení.<sup>5</sup> ER se po složitých jednáních shodla na svolání mezivládní konference a přijala mandát vymezující

---

<sup>1</sup> *Vláda přijala oficiální postoj k euroústavě* [online]. EurActiv.cz, 23. 2. 2007 [cit. 13. 12. 2011]. Dostupné na: <<http://www.euractiv.cz/cr-v-evropske-unii/clanek/vlada-prijala-oficialni-postoj-k-euroustave>>.

<sup>2</sup> Funkce je známá také pod pojmem šerpa, nebo "focal point".

<sup>3</sup> *Pozice vlády České republiky v rámci jednání o institucionální reformě Evropské unie* [online]. S. 4-5. Vlada.cz [cit. 15. 12. 2012]. Dostupné na: <[http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/aktualne/Pozice\\_vlady\\_CR-final\\_25.4..pdf](http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/aktualne/Pozice_vlady_CR-final_25.4..pdf)>.

<sup>4</sup> Za ČR se jednání účastnili premiér Mirek Topolánek, vicepremiér a ministr pro evropské záležitosti Alexandr Vondra, ministr zahraničních věcí Karel Schwarzenberg, ministr pro místní rozvoj Jiří Čunek, ministr bez portfeje a předseda Legislativní rady vlády Cyril Svoboda a poslanec EP Jan Zahradil.

<sup>5</sup> BITVAROVÁ, Klára. *Po prvním dnu summitu zůstává vše otevřené* [online]. iHNed.cz, 22. 6. 2007 [cit. 15. 12. 2011]. Dostupné na: <<http://zpravy.ihned.cz/svet/c1-21456570-vondra-ze-summitu-ne-extra-burty-jen-pro-nekoho>>.

základ její práce.<sup>1</sup> Priority české delegace<sup>2</sup> byly do mandátu včleněny, včetně oboustranné flexibility, která měla být v LS vyjádřena formou připojeného prohlášení o vymezení pravomocí.<sup>3</sup> Přesné znění prohlášení, které měla konference přijmout (a v tomto znění jej také přijala), bylo vymezeno v poznámce k bodu 19b mandátu.<sup>4</sup> Další důležité body týkající se vymezení dělby pravomocí mezi EU a členskými státy představovaly body 10, 16 a 19c mandátu. Podle tohoto poměrně podrobného mandátu byl na mezivládní konferenci vypracován a schválen návrh nové Reformní (Lisabonské) smlouvy. Z hlediska oboustranné flexibility je významné připojení výše zmíněného prohlášení - Prohlášení č. 18 o vymezení pravomocí - které je rozebráno v následující podkapitole.

#### 1.4.2 Prohlášení č. 18 o vymezení pravomocí

Prohlášení nejprve znovu akcentuje rozdělení pravomocí mezi EU a členskými státy, tak jak je vymezeno ve Smlouvách, a na toto rozdělení pravomocí navazuje stanovením dvou způsobů zpětného přenosu pravomocí.

Ve svém prvním odstavci znovu zdůrazňuje obsah čl. 4 odst. 1 a čl. 5 odst. 2 SEU: *"Konference zdůrazňuje, že v souladu se systémem rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy podle Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie **náleží pravomoci, které nejsou Smlouvami svěřeny Unii, členským státům.**"*<sup>5</sup>

Ve druhém odstavci je opět zvýrazněn obsah čl. 2 SFEU: *"Svěřují-li v určité oblasti Smlouvy Unii pravomoc sdílenou s členskými státy, **vykonávají členské státy svou pravomoc v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala<sup>6</sup> nebo se ji rozhodla přestat vykonávat.**"*<sup>7</sup> Zbytek odst. 2 objasňuje předchozí formulaci: *"Posledně uvedená situace [EU se rozhodla přestat svou pravomoc vykonávat] nastává, když příslušné orgány Unie rozhodnou o zrušení legislativního aktu, zejména aby lépe zajistily, že zásady subsidiarity a proporcionality budou trvale respektovány."* Dále vymezuje jeden ze dvou mechanismů zpětného přenosu pravomocí: *"Rada může na podnět jednoho nebo více svých členů (zástupců členských států) a v souladu s článkem 241 Smlouvy o fungování Evropské unie požádat Komisi, aby předložila návrhy na*

<sup>1</sup> Komise i Evropský parlament podpořily mandát mezivládní konference [online]. EurActiv.cz, 11. 7. 2007 [cit. 15. 12. 2011]. Dostupné na: <<http://www.euractiv.cz/budoucnost-eu0/clanek/komise-i-evropsky-parlament-podporily-mandat-mezivladni-konference>>.

<sup>2</sup> Vedle oboustranné flexibility dále odstranění ústavní symboliky, přesné vymezení pravomocí mezi EU a členskými státy, posílení postavení národních parlamentů a principu subsidiarity.

<sup>3</sup> PIRIS: *The Lisbon Treaty...*, s. 45.

<sup>4</sup> Mandát pro mezivládní konferenci v roce 2007 [online]. Consilium.europa.eu [cit. 16. 12. 2011]. Dostupné na: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/cs/07/st11/st11218.cs07.pdf>>.

<sup>5</sup> Zvýrazněno autorkou.

<sup>6</sup> Zvýrazněno autorkou.

<sup>7</sup> Zvýrazněno autorkou.



*zrušení legislativního aktu. Konference vítá prohlášení Komise, že bude těmto žádostem věnovat zvláštní pozornost."*

*Třetí odst. vymezuje druhý mechanismus navrácení pravomocí: "Zástupci vlád členských států zasedající na mezivládní konferenci mohou řádným postupem pro přijímání změn stanoveným v čl. 48 odst. 2 až 5 Smlouvy o Evropské unii také rozhodnout o změně smluv, na kterých je Unie založena, mimo jiné za účelem rozšíření nebo omezení pravomocí svěřených Unii uvedenými smlouvami."*

Obsah Prohlášení č. 18, respektive dva články klíčové pro zpětný přenos pravomocí, budou dále podrobně rozebrány v kapitolách 4 a 5, dělba pravomocí mezi EU a členskými státy bude předmětem následující kapitoly.

Prohlášení jakožto přílohy Smluv jsou součástí primárního práva,<sup>1</sup> jejich obsah „poskytuje výklad k relevantním otázkám [obsaženým ve Smlouvách].“<sup>2</sup> Piris uvádí, že prohlášení týkající se vymezení dělby pravomocí mezi EU a členské státy, vč. Prohlášení č. 18, jsou „nadbytečná a právně neúčinná. Nicméně, jsou významná politicky (...) [jelikož] formálně zdůrazňují (...) omezení pravomocí EU.“<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> TICHÝ, Luboš. Kapitola 5. Občanství Unie. In TICHÝ, Luboš, ARNOLD, Rainer, SVOBODA, Pavel a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. S. 242.

<sup>2</sup> ŠIŠKOVÁ, Naděžda. Kapitola X. Prameny evropského práva - I. In ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I - Ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde, 2007. S. 87.

<sup>3</sup> PIRIS: *The Lisbon Treaty...*, 330.

## 2. Dělbá pravomocí mezi EU a členskými státy

Explicitní rozčlenění pravomocí podle míry zapojení EU bylo v primárním právu poprvé provedeno až Lisabonskou smlouvou, která tak do značné míry objasnila rozdělení pravomocí mezi EU a členskými státy. Systém rozdělení pravomocí najdeme v úvodních ustanoveních SFEU - v Hlavě I (Druhy a oblasti pravomocí Unie) a jejích člancích 2 – 6 SFEU. Katalogizace pravomocí vychází z judikatury SDEU a předchozího vývoje primárního práva.<sup>1</sup>

### 2.1 Vymezení pojmu pravomoc v EU

Týč vymezuje pravomoc jako „*způsobilost mít a používat prostředky k plnění úkolů, vyplývajících z cílů Unie,*“<sup>2</sup> tzn. oprávnění používat určité nástroje k úpravě oblastí ve své působnosti. Působnost je pak obecně definována jako okruh upravovaných vztahů, o kterých je určitý subjekt oprávněn rozhodovat.<sup>3</sup> Tento okruh vztahů je v EU obvykle vymezen jako oblast, politika, či pojem, který je typicky definičním znakem takové politiky (např. vnitřní trh).<sup>4</sup> Právo EU uvedené dva pojmy zcela zřetelně nerozlišuje, pojem pravomoc je často používán v obou významech.<sup>5</sup> V českém překladu LS je používán pouze pojem pravomoc. Proto i v této práci bude používán pouze pojem pravomoc, přestože je „*evidentní, že členské státy svěřily EU i část své působnosti - úkolů a cílů.*“<sup>6</sup>

### 2.2 Princip svěřených pravomocí

EU disponuje pouze pravomocemi, které jí byly svěřeny členskými státy zřizovací smlouvou,<sup>7</sup> respektive SFEU, přičemž originárními (původními) držiteli pravomocí jsou členské státy. To znamená, že EU nemá žádnou pravomoc vůči členským státům sama od sebe. Princip svěřených pravomocí tak vyjadřuje, že žádná pravomoc EU nemůže být původní, všechny jsou odvozeny od členských států. O rozsahu pravomocí EU tudíž rozhodují

<sup>1</sup> PIRIS: *The Lisbon Treaty...*, s. 74.

<sup>2</sup> TÝČ: *Základy práva...*, s. 47.

<sup>3</sup> HENDRYCH, Dušan. Působnost veřejné správy. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Právníký slovník*. 3. podstatně rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. S. 903.

<sup>4</sup> TICHÝ, Luboš. Kapitola 4. Pravomoci Evropské unie a odpovědnost za jejich překročení. In TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. S. 82.

<sup>5</sup> SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010. S. 34.

<sup>6</sup> SVOBODA: *Úvod do...*, s. 34.

<sup>7</sup> Ať již explicitně (pravomoci výslovně stanovené v textu Smluv), implicitně (pravomoci nezbytné pro výkon explicitních pravomocí, nejsou však ve Smlouvách výslovně uvedeny) či subsidiárně (pravomoci nezbytné k dosažení cílů stanovených Smlouvami, ale Smlouvy neobsahují nejen explicitní, ale ani implicitní pravomoci k dosažení těchto cílů).

výhradně členské státy. Přenos pravomocí na EU je projevem shodné vůle členských států, vyjádřené v mezinárodní smlouvě, která musí být na vnitrostátní úrovni všech členských států schválena parlamenty nebo v referendu. V této souvislosti je princip svěřených pravomocí vyjádřen formulací, že členské státy jsou pány Smluv.<sup>1</sup> Jelikož jsou Smlouvy uzavřeny na dobu neurčitou, svěření pravomocí je (zejména ze strany SDEU) považováno za trvalé. Tato trvalost přenosu pravomocí však byla relativizována zakotvením oboustranné flexibility v LS, která umožňuje zpětvzetí (atrakci) pravomocí členskými státy (blíže kap. 4 a 5).<sup>2</sup>

Princip svěřených pravomocí je vyjádřen ve čl. 5 SEU, odst. 1 a 2, který stanovuje, že *"Vymezení pravomocí Unie se řídí zásadou svěření pravomocí. (...) Unie jedná pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy<sup>3</sup> pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách. Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským státům."*

Čl. 13 odst. 2 dále stanovuje: *"Každý orgán jedná v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami<sup>4</sup> a v souladu s postupy, podmínkami a cíli v nich stanovenými."* Princip svěřených pravomocí představuje klasický princip federálních států obsažený v jejich ústavách.<sup>5</sup> Praktickým dopadem zásady svěřených pravomocí v EU je, že pokud chce EU vyvíjet legislativní činnost v určité oblasti, musí návrh právního aktu obsahovat zmocnění v primárním právu neboli formální právní základ,<sup>6</sup> který odráží existenci konkrétní pravomoci (tedy musí se zakládat na konkrétním ustanovení Smluv, které Unii toto jednání přiznává a konkretizuje jej). Právní základ aktu stanovuje oblasti, ve kterých může EU vydávat právní předpisy, vymezuje k tomu oprávněné orgány, určuje legislativní postup a formu aktu. Některá ustanovení Smluv vymezují pravomoc EU specificky, jiná obecněji.<sup>7</sup>

Na závěr této podkapitoly zmíním pojem tzv. pravomocí o pravomocích (Kompetenz-Kompetenz). Ten, kdo disponuje touto pravomocí, má právo rozhodovat o rozsahu svých pravomocí (rozšíření či zúžení okruhu těchto pravomocí). EU touto pravomocí nedisponuje - nositelem pravomocí o pravomocích EU jsou členské státy.<sup>8</sup> Tento princip plně koresponduje s principem svěřených pravomocí. Je však nutné poznamenat, že v LS, podobně jako v předešlých smlouvách, lze nalézt určitá ustanovení, která mohou naznačovat existenci

---

<sup>1</sup> TÝČ: *Základy práva...*, s. 47.

<sup>2</sup> SVOBODA: *Úvod do...*, s. 35.

<sup>3</sup> Zvýrazněno autorkou.

<sup>4</sup> Zvýrazněno autorkou.

<sup>5</sup> PIRIS: *The Lisbon Treaty...*, s. 82.

<sup>6</sup> SVOBODA: *Úvod do...*, s. 35.

<sup>7</sup> Např. jako přijetí „veškerých právních předpisů.“

<sup>8</sup> SVOBODA: *Úvod do...*, s. 35.

určitých pravomocí o pravomocích, kterými disponuje samotná EU.<sup>1</sup> Tato ustanovení se proto stala předmětem přezkumu ústavních soudů některých členských států. V této souvislosti zmíním náleží Ústavního soudu ČR Lisabon I, ve kterém Ústavní soud uvedl, že *"sama Lisabonská smlouva potvrzuje, že legislativní kompetenční kompetence, tedy oprávnění měnit základní předpisy, zůstává členským státům (...). Unie může jednat pouze v rámci pravomocí jí výslovně svěřených členskými státy, které nesmí ani překračovat, ani si sama zakládat pravomoci nové."*<sup>2</sup> Dále, že *"Ve federativním státě je (...) 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 (...) EU tedy ani po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost nezíská pravomoc k tvorbě vlastních nových kompetencí, „pány smluv“ stále zůstanou členské státy."*<sup>3</sup> Také Spolkový ústavní soud ve svém rozsudku Lisabon *"(...) zopakoval, že přenesení kompetenční kompetence (tedy oprávnění rozhodovat o vlastních pravomocích) Základní zákon orgánům německého státu zapovídá."*<sup>4</sup>

### 2.3 Výlučné pravomoci

Výlučné pravomoci může vykonávat pouze EU, tzn., že v oblastech, které spadají do výlučných pravomocí, může být činná pouze EU, nikoliv členské státy. Praktickým dopadem existence výlučných pravomocí je, že pouze Unie může *"vytvářet a přijímat právně závazné akty a členské státy tak mohou činit pouze tehdy, jsou-li k tomu Uní zmocněny nebo provádějí-li akty Unie."*<sup>5</sup> Jak stanovil SDEU již v rozsudku Komise vs. Rada (ERTA), výlučná *"pravomoc Společenství vylučuje možnost souběžné pravomoci členských států, neboť jakákoli iniciativa vyvinutá mimo rámec společných orgánů je neslučitelná s jednotou společného trhu a jednotným uplatňováním práva Společenství."*<sup>6</sup> Taxativní výčet obsažený v čl. 3 SFEU, odst. 1 vymezuje výlučné pravomoci EU v oblastech celní unie, hospodářské

<sup>1</sup> Jedná se především o klauzuli flexibility (čl. 352 SFEU), obecné přechodové klauzule (tzv. pasarely, čl. 48 SEU), a čl. 114 a 115 SFEU týkající se harmonizace právních předpisů členských států.

<sup>2</sup> Nález ze dne 26. listopadu 2008, Lisabon I, sp. zn. Pl. ÚS 19/08. Bod 132. Dostupné na: <[http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-19-08\\_1](http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-19-08_1)>.

<sup>3</sup> Nález ze dne 26. listopadu 2008, Lisabon I, sp. zn. Pl. ÚS 19/08. Bod 146. Dostupné na: <[http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-19-08\\_1](http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-19-08_1)>.

<sup>4</sup> GEORGIEV, Jiří. Lisabonský náleží z Karlsruhe. In KUST, Jan (ed.) *Evropské inspirace z Karlsruhe: vztah evropského práva k ústavnímu řádu členského státu ve světle rozhodnutí německého ústavního soudu k Lisabonské smlouvě*. Praha: OEZ, 2009. S. 34.

<sup>5</sup> Čl. 2, odst. 1 SFEU.

<sup>6</sup> C - 22/70, Komise vs. Rada (ERTA) [1971] ECR 262. Dostupné na: <[http://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-C-ARRET-C-0022-1970-200406986-06\\_00.html](http://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-C-ARRET-C-0022-1970-200406986-06_00.html)>.

soutěže, společné obchodní politiky, měnové politiky (pouze pro státy eurozóny) a zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky. Odst. 2 tohoto článku dále stanovuje výlučnou pravomoc Unie rovněž v oblasti uzavírání mezinárodních smluv, a to ve třech případech - pokud je uzavření mezinárodní smlouvy stanoveno legislativním aktem EU; pokud je nezbytné k tomu, aby EU mohla vykonávat svou vnitřní pravomoc; nebo pokud její uzavření může ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost. Ustavením výlučné pravomoci EU uzavírat mezinárodní smlouvy, aby tak mohla vykonávat svou vnitřní pravomoc, došlo ke kodifikaci principu implicitních vnějších pravomocí EU, který ve své rozhodovací činnosti dovodil SDEU na základě tzv. paralelismu vnitřních a vnějších unijních pravomocí.<sup>1</sup> Prvním takovým případem byl výše zmíněný rozsudek ve věci Komise vs. Rada (ERTA): *"Za účelem určení, zda Společenství má v určitém případě pravomoc k uzavírání mezinárodních dohod, je třeba vzít v úvahu systém Smlouvy i její podstatná ustanovení. Taková pravomoc vyplývá nejen z výslovného svěřením pravomoci Smlouvou, (...) ale může vyplývat také i z jiných ustanovení Smlouvy a aktů přijatých v rámci těchto ustanovení orgány Společenství."*<sup>2</sup>

Čl. 216 odst. 1 SFEU obecně vymezuje pravomoc EU uzavírat mezinárodní smlouvy:<sup>3</sup> *"Unie může uzavřít dohodu s jednou nebo více třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi, stanoví-li tak Smlouvy nebo je-li uzavření dohody buď nezbytné k dosažení cílů stanovených Smlouvami v rámci politik Unie, nebo je stanoveno právně závazným aktem Unie, nebo se může dotknout společných pravidel či změnit jejich oblast působnosti."* Čl. 3 odst. 2 SFEU vymezuje situace, kdy je pravomoc EU uzavírat mezinárodní smlouvy výlučná, a představuje tak lex specialis ke čl. 216 odst. 1 SFEU. Čl. 216 odst. 1 SFEU je oproti tomu *„(...) širší a zahrnuje veškeré situace, kdy může být založena pravomoc Unie, aniž by však musela být výlučného charakteru. Vztahuje se tak např. i na oblast sdílených pravomocí Unie a jejích členských států, kdy tyto subjekty stojí vedle sebe jako jedna smluvní strana sjednávané smlouvy [jedná se o tzv. smíšené smlouvy]."*<sup>4</sup> Vzniká tak situace, kdy členské státy a Komise vykládají tato ustanovení odlišným způsobem, přičemž Komise *„zastává názor, že Unie může sjednat mezinárodní smlouvu samostatně (bez účasti členských států)*

---

<sup>1</sup> SVOBODA: *Úvod do...*, s. 42.

<sup>2</sup> C - 22/70, Komise vs. Rada (ERTA) [1971] ECR 262. Dostupné na: <[http://curia.europa.eu/arrets/TRADOC-CS-ARRET-C-0022-1970-200406986-06\\_00.html](http://curia.europa.eu/arrets/TRADOC-CS-ARRET-C-0022-1970-200406986-06_00.html)>.

<sup>3</sup> PÍTROVÁ, Lenka. Část pátá. Vnější činnost Unie. In SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. S. 750.

<sup>4</sup> RUFFER, Emil. Kapitola 10: Změny v oblasti sjednávání mezinárodních smluv v rámci EU po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost. In ŠÍŠKOVÁ, Naděžda a kol. *Lisabonská smlouva a její dopady na mezinárodní, evropské a vnitrostátní právo členských států*. 1. vydání. Praha: Leges, 2012. S. 180.

vždy, když je dána alespoň sdílená pravomoc Unie,<sup>1</sup> bez ohledu na to, zda EU již tuto sdílenou pravomoc vykonala či ne. Čl. 216 odst. 1 SFEU je „celkově velmi vágní, a (...) téměř na hranici srozumitelnosti.“<sup>2</sup> Je pokusem o kodifikaci dosavadní judikatury SDEU, doktríny dobytého pole a tzv. paralelismu vnitřních a vnějších pravomocí.<sup>3</sup> Rovněž Ústavní soud ČR označil v nálezu Lisabon I tento článek pro „jeho vágnost na hranici slučitelnosti s nároky na normativní vyjádření právního textu, které plynou z principů demokratického právního státu.“<sup>4</sup> Výklad tohoto ustanovení má své důsledky pro charakter dohod uzavíraných EU a zapojení členských států včetně jejich vnitrostátních parlamentů do tohoto procesu. Konečným rozhodcem těchto sporů tak bude SDEU.<sup>5</sup>

## 2.4 Sdílené pravomoci

Sdílené pravomoci vykonávají společně EU a členské státy. *Hlavní oblasti* sdílených pravomocí jsou vymezeny ve čl. 4 odst. 2 SFEU, do kterých patří: vnitřní trh; sociální politika (z hledisek vymezených ve SFEU); hospodářská, sociální a územní soudržnost; zemědělství a rybolov (vyjma zachování biologických mořských zdrojů - tato oblast patří mezi výlučné pravomoci); životní prostředí; ochrana spotřebitele; doprava; transevropské sítě (TENs); energetika; prostor svobody, bezpečnosti a práva; společné otázky bezpečnosti v oblasti veřejného zdraví (z hledisek vymezených ve SFEU). Oblasti spadající do pravomocí sdílených jsou vymezeny pouze demonstrativně, jak také naznačuje spojení *hlavní oblasti*.

Sdílené pravomoci představují obecně tzv. zbytkovou kategorii (*residual category*) pro ty pravomoci, které nejsou výslovně upraveny jako výlučné nebo jako koordinační/doplňkové/podpůrné, což vyplývá ze znění čl. 4 odst. 1 SFEU: "*Unie sdílí pravomoc s členskými státy, pokud jí Smlouvy svěřují pravomoc, která se netýká oblastí uvedených v člancích 3 [oblasti výlučné pravomoci] a 6 [oblasti pravomoci koordinační/doplňkové/podpůrné]*" a také z výše uvedeného spojení "*hlavní oblasti*", které implikuje, že seznam sdílených pravomocí není nutně vyčerpávající.<sup>6</sup> Podle tohoto obecného

<sup>1</sup> RUFFER, Emil. Kapitola 10: Změny v oblasti sjednávání mezinárodních smluv v rámci EU po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost. In ŠÍŠKOVÁ, Naděžda a kol. *Lisabonská smlouva a její dopady na mezinárodní, evropské a vnitrostátní právo členských států*. 1. vydání. Praha: Leges, 2012. S. 180.

<sup>2</sup> PÍTROVÁ, Lenka. Část pátá. Vnější činnost Unie. In SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. S. 753.

<sup>3</sup> Tamtéž.

<sup>4</sup> Nález ze dne 26. listopadu 2008, Lisabon I, sp. zn. Pl. ÚS 19/08. Bod 186. Dostupné na: <[http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-19-08\\_1](http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-19-08_1)>.

<sup>5</sup> PÍTROVÁ, Lenka. Část pátá. Vnější činnost Unie. In SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. S. 753.

<sup>6</sup> CRAIG, PAUL. *The Lisbon Treaty: law, politics and treaty reform*. 1. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2010. S. 167-8.

pravidla platí, že pravomoc výslovně nezminěná ve čl. 3 a 6 SFEU patří mezi pravomoci sdílené - podle této formulace tak lze do oblasti sdílených pravomocí podřadit i tzv. zvláštní pravomoci, které však na základě svého výkonu plně neodpovídají ani jedné ze tří kategorií pravomocí (viz dále).

Sdílené pravomoci jsou dále ve čl. 2 odst. 2 SFEU vymezeny takto: *"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."* Toto ustanovení je ve Smlouvách nové (stejně jako celý čl. 2 SFEU). První dvě věty ustanovení jsou v souladu s principy existujícími již před přijetím LS. Do poslední věty byla ve srovnání s textem ÚS vložena formulace *„Členské státy opět vykonávají svou pravomoc v rozsahu (...),“* která je významná z hlediska zpětného přenosu pravomocí.

Sdílené pravomoci vykonávají společně členské státy i EU, přičemž jsou definovány jako pravomoci *konkurenční* - tzn., že členské státy a EU nemohou vykonávat *stejnou* pravomoc. Uplatní se zde tzv. doktrína zabraných (dobytých) území (*occupied fields*) neboli teorie preempce, která ve své podstatě znamená právo přednosti EU před členskými státy při využívání sdílených pravomocí. Tato zásada má však dvojí omezení: rozsah výkonu pravomoci EU se, v souladu s Protokolem č. 25 o výkonu sdílených pravomocí, vztahuje *„pouze na prvky, které jsou upraveny předmětným aktem Unie, a tudíž se nevztahuje na celou oblast.“*<sup>1</sup> Protokol touto formulací kodifikoval dosavadní judikaturu SDEU v této oblasti. Dále nebrání členským státům uzavírat své paralelní mezinárodní smlouvy v oblasti justiční a policejní spolupráce v civilních a trestních věcech.<sup>2</sup> Pokud tedy EU upraví určitou otázku svým aktem,<sup>3</sup> členské státy již nemohou ve stejné problematice vydat svou legislativu (pokud k tomu nejsou Uní zmocněny nebo neprovádějí akty EU). Naopak pokud určitá otázka není upravena unijním právem, členské státy zde mohou vyvíjet vlastní legislativní činnost, avšak jen do té doby, než se EU své pravomoci ujme.

Craig upozorňuje na chápání pojmu sdílené pravomoci jako zastřešujícího termínu (*umbrella term*), přičemž výkon těchto jednotlivých pravomocí je konkretizován relevantními ustanoveními SFEU<sup>4</sup> (což lze vztáhnout i na další kategorie pravomocí - viz čl. 2 odst. 6

---

<sup>1</sup> Jediný článek Protokolu č. 25.

<sup>2</sup> SVOBODA: *Úvod do...*, s. 38.

<sup>3</sup> EU samozřejmě nemůže v oblastech sdílených pravomocí jednat neomezeně. Právní akt musí mít své zmocnění v primárním právu (právní základ), který vymezuje rozsah a způsob činnosti EU.

<sup>4</sup> CRAIG: *The Lisbon Treaty...*, s. 173.

SFEU: "Rozsah a způsob výkonu pravomocí Unie určují ustanovení Smluv týkající se jednotlivých oblastí."). V této souvislosti je důležité zmínit, že praktické rozdělení sdílených pravomocí mezi EU a členské státy tak vychází z ustanovení Smluv zmocňujících EU konat, jejich případného výkladu SDEU, a ze způsobu, jakým se rozhodne EU jednat. Preempce se tak uplatní v rozsahu, v jakém EU vykonala své pravomoci, což může provést v jednotlivých oblastech různými způsoby - může unifikovat právo členských států v konkrétní oblasti vydáním nařízení, může (plně či rozsáhle) harmonizovat vnitrostátní právo členských států nebo provést pouze minimální harmonizaci směrnicí, nebo může zavést požadavky vzájemného uznávání. V posledních třech zmíněných případech je členským státům ponechán určitý (širší či užší) prostor pro vlastní úpravu konkrétní oblasti.<sup>1</sup> Formu úpravy určité oblasti by měla EU zvolit s ohledem na zamýšlený cíl v souladu se zásadou proporcionality (viz kap. 3.2).

Podle obecného vymezení sdílených pravomocí jako zbytkové kategorie ve čl. 4 odst. 1 SFEU jsou do sdílených pravomocí zařazeny i tzv. paralelní pravomoci, vymezené ve čl. 4 odst. 3 a 4 SFEU. Jedná se o souběžný výkon pravomocí, přičemž „určité aspekty úpravy dané oblasti trvale náležejí Unii a jiné členským státům, přičemž obě úpravy se doplňují.“<sup>2</sup> Např. PIRIS tyto pravomoci však řadí do ostatních zvláštních pravomocí, jelikož podle právních základů těchto politik nemá EU vyloženě ani sdílenou ani podpůrnou pravomoc, ale pravomoc spíše doplňkovou ve vztahu k pravomocím členských států.<sup>3</sup> Rovněž Zbiral uvádí, že „je otázkou, zda vůbec tyto kompetence měly být s ohledem na způsob jejich výkonu zařazeny mezi sdílené.“<sup>4</sup> Tyto pravomoci se uplatní v oblasti výzkumu, technologického rozvoje a vesmíru (kde má EU pravomoc zejména vymezovat a provádět programy), a v oblastech rozvojové spolupráce a humanitární pomoci, přičemž "(...) výkon této pravomoci [Unii] nesmí členským státům bránit ve výkonu jejich pravomocí,"<sup>5</sup> což znamená, že EU svým konáním nesmí bránit členským státům v jejich aktivitách. Z tohoto důvodu se při výkonu těchto pravomocí neuplatní doktrína zabraných polí.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> CRAIG: *The Lisbon Treaty...*, s. 172.

<sup>2</sup> TÝČ: *Základy práva...*, s. 49.

<sup>3</sup> PIRIS: *The Lisbon Treaty...*, s. 76 - 77.

<sup>4</sup> ZBÍRAL, Robert. 1. kapitola - Rozdělení kompetencí mezi Evropskou unií a členskými státy. In KLÍMA, Karel a kol. *Evropské právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011. S. 235.

<sup>5</sup> Čl. 4 odst. 3 a 4 SFEU.

<sup>6</sup> SVOBODA: *Úvod do...*, S. 39.



## 2.5 Právomoci koordinační, doplňkové a podpůrné

Právomoci koordinační, doplňkové a podpůrné jsou upraveny čl. 2 odst. 5 SFEU: "*V některých oblastech a za podmínek stanovených Smlouvami má Unie pravomoc provádět činnosti, jimiž podporuje, koordinuje nebo doplňuje činnosti členských států, aniž by přitom v těchto oblastech nahrazovala jejich pravomoc. Právně závazné akty Unie přijaté na základě ustanovení Smluv, která se týkají těchto oblastí, nesmějí harmonizovat právní předpisy členských států.*" Mezi oblasti, ve kterých se uplatní tyto pravomoci, patří zdravotnictví, průmysl, kultura, cestovní ruch, školství a sport, civilní ochrana a správní spolupráce.

EU může vydávat pouze akty k podpoře, pomoci, a koordinaci činností členských států v souladu s právním základem jednotlivých pravomocí a obecnými články SFEU o orgánech EU.<sup>1</sup>

## 2.6 Ostatní pravomoci

Samostatně, jako zvláštní druh pravomoci zahrnují Smlouvy další pravomoci, které nepatří vyloženě do žádné ze tří uvedených kategorií pravomocí (nejsou uvedeny v čl. 3, 4 a 6 SFEU). Někdy bývají podle obecného pravidla čl. 4 odst. 1 SFEU řazeny mezi sdílené pravomoci. Mezi tyto pravomoci patří zejména koordinace politik vymezených ve čl. 5 SFEU a SZBP.

Čl. 5 SFEU vymezuje koordinaci hospodářských politik členských států, zejména těch, jejichž měnou je euro (odst. 1). Za tímto účelem vydává Rada Hlavní směry hospodářské politiky (*Broad Economic Policy Guidelines, BEPG*) neboli soubor doporučení, která by členské státy měly respektovat při provádění svých hospodářských politik na národní úrovni. EU dále koordinuje politiky zaměstnanosti v členských státech (odst. 2), a může koordinovat i sociální politiky členských států (odst. 3). EU má zde pouze pravomoc koordinace, nikoliv tvorby unijní právní úpravy<sup>2</sup> - hmotněprávní pravomoc zůstává členským státům. Oblast by tak mohla být zařazena do doplňkových pravomocí. Nicméně, důležitost přikládaná koordinaci prováděné EU v této oblasti vyloučila její zařazení jako pouhé doplňkové pravomoci.<sup>3</sup> Rovněž zařazení do sdílených pravomocí nebylo politicky průchodné, zejména z

---

<sup>1</sup> PÍTROVÁ, Lenka. Část pátá. Vnější činnost Unie. In SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. S. 203.

<sup>2</sup> TÝČ: *Základy práva...*, s. 49.

<sup>3</sup> PIRIS: *The Lisbon Treaty...*, s. 77.

důvodu aplikace principu preempce.<sup>1</sup> Tato kategorie pravomocí se tak nachází někde mezi pravomocemi sdílenými a koordinačními.

Specifickou oblastí je rovněž SZBP. Podle čl. 2. odst. 4 SFEU má EU „(...) v souladu s ustanoveními Smlouvy o Evropské unii pravomoc vymezovat a provádět společnou zahraniční a bezpečnostní politiku včetně postupného vymezení společné obranné politiky.“ SZBP se však prakticky realizuje "(...) v konkrétních případech (...) jen tam, kde dochází k dohodě všech členských států."<sup>2</sup> V rozhodovacích orgánech, v ER a Radě, se hlasuje jednomyslně.<sup>3</sup> Tato oblast má i v LS *de facto* mezivládní charakter a EU v oblasti zahraničních vztahů (pokud není dosaženo shody) stále nevystupuje jednotně, postoje jednotlivých států k mezinárodním otázkám se tak mohou různit. Z důvodu politické citlivosti oblasti se nepodařilo zařadit tuto politiku čistě do jedné ze tří kategorií.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> CRAIG: *The Lisbon Treaty...*, s. 179.

<sup>2</sup> TÝČ: *Základy práva...*, s. 299.

<sup>3</sup> Tamtéž.

<sup>4</sup> PIRIS: *The Lisbon Treaty...*, s. 77.

### 3. Základní zásady výkonu pravomocí Evropské unie

#### 3.1 Zásada subsidiarity

Myšlenka začlenění zásady subsidiarity do evropského práva byla vznesena již v polovině 70. let v Tindemansově zprávě,<sup>1</sup> podobně jako v případě flexibilní integrace. Svou roli sehrálo i první rozšíření z 6 na 9 členů a protifederalistický postoj Velké Británie. Podstata principu subsidiarity byla (pouze pro zemědělství) obsažena již v JEA v odst. 4 čl. 130r: „*Společenství může konat v oblasti zemědělství (...) pokud cílů (...) může být dosaženo lépe na úrovni Společenství než na úrovni jednotlivých členských států.*“<sup>2</sup> Finální znění zásady subsidiarity ukotvené do primárního práva až v Maastrichtské smlouvě bylo do značné míry inspirováno Německem (konkrétně článkem 72 německého Základního zákona),<sup>3</sup> které jako federace princip subsidiarity využívá ve vztahu Spolku a spolkových zemí.

Subsidiarita je v LS vymezena čl. 5 odst. 3 SEU, podle nějž *„jedná Unie v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní,<sup>4</sup> ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie. Orgány Unie uplatňují zásadu subsidiarity v souladu s Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Vnitrostátní parlamenty dbají na dodržování zásady subsidiarity v souladu s postupem uvedeným v tomto protokolu.“* Přínosem LS je zohlednění regionální a místní úrovně a zapojení národních parlamentů do kontroly dodržování zásady subsidiarity.

Princip subsidiarity zohledňuje jak mezivládní, tak nadnárodní aspekt integrace. Je zaměřen na vertikální členění pravomocí a vyjadřuje tak, že legislativa by měla být přijímána na úrovni EU, pouze pokud by akce na národní úrovni nebyla pro řešení konkrétního problému dostačující. Podstatou subsidiarity tak měla být decentralizace rozhodování, kdy by opatření měla být přijímána na „*nejnižší možné úrovni*“<sup>5</sup> (*the lowest possible level*), tedy na

---

<sup>1</sup> CHALMERS, Damian, DAVIES, Gareth, MONTI, Giorgio. *European Union Law. Cases and Materials*. Second edition. New York: Cambridge University Press, 2010. S. 363.

<sup>2</sup> WEATHRILL, Stephan. *Cases & Materials on EU law*. 9th ed. Oxford: Oxford University Press, 2010. S. 614.

<sup>3</sup> CHALMERS. *European Union...*, s. 363.

<sup>4</sup> Zvýrazněno autorkou.

<sup>5</sup> HARTLEY, T. C. *The foundations of European Union law: an introduction to the constitutional and administrative law of the European Union*. Seventh edition. Oxford: Oxford University Press, 2010. S. 122.

úrovni nejbližší svým adresátům, a určitá záruka, že národní zájmy nebudou přehnaně komunitarizovány.<sup>1</sup>

Subsidiarita se tedy neuplatní v oblastech spadajících do výlučné pravomoci EU (kde může být činná pouze EU), a v oblastech pravomocí doplňkových/koordinačních/podpůrných, kde jednají pouze členské státy (a EU jejich činnost jen koordinuje, doplňuje a podporuje). Její využití leží v oblasti sdílených pravomocí, kde slouží pro vymezování hranice mezi odpovědností členských států a odpovědností EU, resp. pro rozhodování o tom, *kdo* by měl přijímat opatření.

### 3.1.1 Test komparativní efektivity

Ze znění zásady subsidiarity v primárním právu, respektive dvou podmínek (zda sledovaných cílů může být dosaženo uspokojivě na úrovni členských států, nebo jich může být lépe dosaženo Společenstvím) Komise odvodila tzv. test komparativní efektivity,<sup>2,3</sup> tedy test pro určení vhodného aktéra výkonu pravomoci.

Ze znění zásady subsidiarity vyplývají dva požadavky, které musí být splněny pro provedení činnosti na úrovni EU: cíle nemůže být "*uspokojivě*" dosaženo na úrovni členských států **a (kumulativně)** jej lze "*lépe*" dosáhnout na úrovni EU.<sup>4</sup> Je zřejmé, že tato kritéria jsou velmi široká a vágní, tudíž obtížně naplnitelná. Rovněž je evidentní, že některých cílů může být uspokojivě dosaženo na úrovni členských států, zároveň ovšem může být stejný cíl lépe dosažen na úrovni EU. V tomto případě by podle Hartleyho měla být preferována akce na národní úrovni.<sup>5</sup>

Primární právo neposkytovalo vzhledem k vágnosti formulace zásady subsidiarity a z ní vyplývající absence objektivních kritérií testu komparativní efektivity, dostatečnou oporu pro plnohodnotné využívání této zásady. Ponechávalo tak široký prostor pro orgány EU, které test v minulosti (obzvlášť po východním rozšíření) často směřovaly ve prospěch unijní akce z důvodu nutnosti jednotného postupu v rámci vnitřního trhu.<sup>6</sup> Odůvodnění legislativního aktu se zásadou subsidiarity bylo často velmi stručné a jen formální. Subsidiarita si tak vysloužila

---

<sup>1</sup> DRULÁKOVÁ, Radka: *Subsidiarita v Lisabonské smlouvě - náprava nedostatků?* Praha: Oeconomica, 2009. S. 7.

<sup>2</sup> DE BÚRCA, Gráinne, CRAIG, Paul: *EU Law. Texts, Cases and Materials*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 2011. S. 94.

<sup>3</sup> Také označován jako test subsidiarity.

<sup>4</sup> HARTLEY: *The foundations...*, s. 122.

<sup>5</sup> Tamtéž.

<sup>6</sup> CRAIG: *EU law: Texts...*, s. 94-95.

(zejména v pomaastrichtském období) označení „*flkový list (...) všelék*“<sup>1</sup> atp. jako jakási zástěrka pro ospravedlnění výkonu pravomocí na unijní úrovni.

Komise reagovala vydáváním nelegislativních dokumentů, ve kterých se snažila zpřesnit provádění testu. Prvním dokumentem byl *The Principle of Subsidiarity. Communication of the Commission to the Council and European Parliament*,<sup>2</sup> vydaný ještě před vstupem Maastrichtské smlouvy v platnost.

Amsterodamskou smlouvou byl do primárního práva zařazen Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality, jehož účelem bylo zpřesnit některé nejasnosti týkající se aplikace subsidiarity v praxi.

V r. 1995 zahájila Komise iniciativu Lepší tvorby právních předpisů (Better lawmaking či Better regulation), jejímž cílem je zjednodušit a zpřehlednit právní prostředí. V rámci této iniciativy vydává Komise množství dokumentů, ve kterých uvádí jednotlivé kroky a dosažené výsledky.<sup>3</sup> Z hlediska zásady subsidiarity je tato iniciativa významná zavedením hodnocení dopadu navržených legislativních aktů, které probíhá od r. 2002<sup>4</sup> a provádí se v něm nejpodrobnější rozbor subsidiarity a proporcionality.<sup>5</sup> V rámci legislativního postupu při přijímání návrhu jsou zásadu subsidiarity vyjádřenou v hodnocení dopadu povinny brát v úvahu EP a Rada, přičemž preambule konečného aktu musí obsahovat odůvodnění aktu se zásadou subsidiarity.<sup>6</sup>

Hodnocení dopadů je vypracováváno pro všechny legislativní návrhy vycházející z ročního Pracovního programu Komise.<sup>7</sup> Při vypracování hodnocení dopadu „*jsou pro jednotlivá generální ředitelství závazné Pokyny Komise pro hodnocení dopadů s příslušnými přílohami, které definují metodologický postup procesu přípravy nového návrhu a náležitosti pro posouzení dopadů.*“<sup>8</sup> V lednu 2009 vydala Komise revizi Pokynů pro hodnocení dopadů.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> DRULÁKOVÁ, Radka: *Subsidiarita v Evropské unii: právní princip nebo užitečný symbol?* Vyd. 1. Praha: Oeconomica, 2010. S. 114.

<sup>2</sup> HARTLEY: *The foundations...*, s. 122.

<sup>3</sup> *Better regulation* [online]. Ec.europa.eu [cit. 2. 1. 2012]. Dostupné na: <[http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/law\\_making\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/law_making_en.htm)>.

<sup>4</sup> *Třetí strategický přezkum zlepšování právní úpravy v Evropské unii* [online]. S. 6. EUR-Lex.cz [cit. 2. 1. 2012]. Dostupné na: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0015:FIN:CS:PDF>>.

<sup>5</sup> *Zpráva Komise o subsidiaritě a proporcionalitě (18. zpráva o zlepšení právních předpisů za rok 2010* [online]. EUR-lex.eu [cit. 2. 1. 2012]. Dostupné na: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0344:FIN:CS:PDF>>.

<sup>6</sup> ZBÍRAL, Robert. Rozdělení kompetencí mezi Evropskou unií a členskými státy. IN: KLÍMA, Karel a kol. *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. S. 239.

<sup>7</sup> *Pokyny pro hodnocení dopadů Evropské komise* [online]. S. 6. Mvcr.cz [cit. 2. 1. 2012]. Dostupné na: <<http://www.mvcr.cz/clanek/hodnoceni-dopadu-regulace-ria.aspx>>.

<sup>8</sup> *Problematika posuzování dopadů nově připravovaných opatření (impact assessment)* [online]. Mvcr.cz [cit. 2. 1. 2012]. Dostupné na: <<http://www.mvcr.cz/clanek/problematika-posuzovani-dopadu-nove-pripravovanych-opatreni-impact-assessment.aspx>>.

Pokyny poskytují v kapitole 5.2 nazvané Ověření oprávnění EU jednat a zdůvodnění jednání EU (které musí být součástí hodnocení dopadů) úředníkům Komise z řídicí skupiny pro hodnocení dopadů "návod" pro provedení testu subsidiarity a snaží se ho zpřesnit uvedením otázek, na které by měla skupina odpovědět. Dá se říci, že poskytuje určitý výklad čl. 5 odst. 3 SEU (znění zásady subsidiarity).

Důležitou roli zastává od roku 2007 také Výbor pro hodnocení dopadů (*Impact Assessment Board, IAB*), který posuzuje kvalitu předložených hodnocení dopadu, a měl by představovat interní nezávislou kontrolní instanci pod přímým řízením předsedy Komise.<sup>2</sup> Zpráva z hodnocení dopadů a stanovisko Výboru pro hodnocení dopadů jsou společně zaslány do interního připomínkového řízení Komise, a poté jsou spolu s návrhem legislativního aktu předloženy kolegiu Komise.<sup>3</sup>

Stanovisko Výboru není závazné, ale Komise by jej měla brát spolu se zprávou z hodnocení dopadů v úvahu při rozhodování o přijetí, pozměnění či nepřijetí iniciativy a o její podobě.<sup>4</sup> V této iniciativě Komise lze tak spatřovat snahu o zpřesnění kritérií pro provádění testu komparativní efektivity v rámci zkvalitnění procesu tvorby evropského práva.

Test subsidiarity nicméně stále postrádá opravdu objektivní kritéria. Na druhou stranu je třeba poznamenat, že je obecně obtížné precizněji a konkrétněji vymezit prováděný test subsidiarity, natož se při snaze o jeho zakotvení do primárního práva dohodnout na jeho znění v počtu 27 států. Problém představuje zejména obecné a *ex ante* vymezení konkrétního postupu a jeho kritérií pro širokou oblast případů, na které se bude vztahovat.<sup>5</sup> Tato obtížnost naznačuje vyznění subsidiarity jako spíše politického než právního principu.

### 3.2 Zásada proporcionality

Zásada proporcionality se uplatní až po aplikaci zásady subsidiarity (pokud je to EU, kdo je oprávněn jednat) a týká se kvality této úpravy<sup>6</sup> - stanovuje, jak by měla Unie vykonávat své pravomoci, resp. *jaká by měla být forma a povaha opatření EU*. Proporcionalita se tak

---

<sup>1</sup> *Pokyny pro hodnocení dopadů Evropské komise* [online]. Mvcr.cz [cit. 5. 1. 2012]. Dostupné na: <<http://www.mvcr.cz/clanek/hodnoceni-dopadu-regulace-ria.aspx>>.

<sup>2</sup> *Problematika posuzování dopadů nově připravovaných opatření (impact assessment)* [online]. Mvcr.cz [cit. 17. 2. 2012]. Dostupné na: <<http://www.mvcr.cz/clanek/problematika-posuzovani-dopadu-nove-pripravovanych-opatreni-impact-assessment.aspx>>.

<sup>3</sup> *Pokyny pro hodnocení dopadů Evropské komise* [online]. S. 7. Mvcr [cit. 5. 1. 2012]. Dostupné na: <<http://www.mvcr.cz/clanek/hodnoceni-dopadu-regulace-ria.aspx>>.

<sup>4</sup> *Impact Assessment Board (IAB)* [online]. Ec.europa.eu [cit. 5. 1. 2012]. Dostupné na: <[http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm)>.

<sup>5</sup> CRAIG. *EU law: Texts...*, s. 94-95. Citováno dle ESTELLA, A. *The EU Principle of Subsidiarity and its Critique*. Oxford: Oxford University Press, 2002. S. 113-114.

<sup>6</sup> CHALMERS: *European Union...*, s. 362.

uplatní v oblasti výlučných pravomocí, kde koná pouze EU a sdílených pravomocí, kde je EU činná společně s členskými státy.

Tuto zásadu odvodil SDEU poprvé ve svém rozsudku C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH vs. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*.<sup>1</sup> Do primárního práva byla zakotvena společně se zásadou subsidiarity až Maastrichtskou smlouvou,<sup>2</sup> jejíž čl. 3b stanovil, že *"Činnost Společenství nepřekročí rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů této smlouvy."*

LS doplnila vymezení proporcionality ve čl. 5 odst. 4 SEU takto: *"Podle zásady proporcionality nepřekročí obsah ani forma činnosti<sup>3</sup> Unie rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv. Orgány Unie uplatňují zásadu proporcionality v souladu s Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality."* K porušení principu proporcionality se vztahuje široká judikatura SDEU. Jedním ze základních rozsudků týkajících se principu proporcionality, je rozsudek ve věci C-331/88 *R vs. Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Fedesa*, ve kterém SDEU konstatoval: *„Soud považuje zásadu proporcionality za jeden z obecných principů komunitárního práva. Podle této zásady platí, že (...) přijaté opatření je vhodné a zároveň nezbytné k tomu, aby bylo dosaženo cílů, které jsou stanoveny legitimním způsobem. Tam, kde existuje možnost výběru mezi několika vhodnými opatřeními, je třeba zvolit nejméně zatěžující možnost, přičemž nevýhody z takového postupu nesmějí být v nepoměru k výhodám, které vznikají při uskutečňování sledovaného cíle.“<sup>4</sup>* Zásadu proporcionality tak lze vyjádřit jako vhodnost, nutnost a přiměřenost opatření ve vztahu ke sledovanému cíli.<sup>5</sup> Proporcionalita tedy znamená, že pokud je určitá pravomoc orgánům EU explicitně dána, může být použita jen tehdy, do té míry, a takovým způsobem, aby to bylo nezbytné a vhodné k dosažení cílů stanovených Smlouvami. Povinnosti uložené opatřením musí být přiměřené cílům.<sup>6</sup>

Zásada proporcionality je dále shodně se zásadou subsidiarity upravena v Protokolu č. 2 (viz následující podkapitola), kde je jí věnován zejména čl. 1, který uvádí, že orgány EU mají *"neustále dbát na dodržování zásad subsidiarity a proporcionality,"* a dále čl. 5, který

---

<sup>1</sup> CHALMERS: *European Union...*, s. 367. Pozn. pod čarou č. 33.

<sup>2</sup> ZBÍRAL, Robert. 1. kapitola - Rozdělení kompetencí mezi Evropskou unií a členskými státy. In KLÍMA, Karel a kol. *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. S. 240.

<sup>3</sup> Zvýrazněno autorkou.

<sup>4</sup> TICHÝ, Luboš. TICHÝ, Luboš a kol. *Dokumenty ke studiu evropského práva*. 3., přeprac. vyd. Praha: Linde, 2006. S. 338.

<sup>5</sup> TICHÝ, Luboš. Kapitola 6. Ochrana lidských práv a právní společenství. In TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. S. 144.

<sup>6</sup> TICHÝ, Luboš. Kapitola 6. Ochrana lidských práv a právní společenství. In TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. S. 143.

stanoví, že *"Návrhy legislativních aktů se odůvodňují s ohledem na zásady subsidiarity a proporcionality. Každý návrh legislativního aktu by měl obsahovat zevrubnou informaci umožňující posoudit soulad se zásadami subsidiarity a proporcionality."* Dále, že *„Návrhy evropských legislativních aktů přihlížejí k nutnosti postupovat tak, aby každá zátěž, finanční nebo správní, příslušející Unii, vnitrostátním vládám, regionálním nebo místním orgánům, hospodářským subjektům a občanům byla co nejmenší a přiměřená cíli, jehož má být dosaženo.“*

### **3.3 Kontrola dodržování zásad subsidiarity a proporcionality**

#### **3.3.1 Politická kontrola *ex ante* národními parlamenty**

Činnost národních parlamentů je vymezena v čl. 12 SEU. Jejich postavení bylo LS posíleno, což souvisí se zásadou zastupitelské demokracie jako jednou ze zásad fungování EU.<sup>1</sup>

V souvislosti s kontrolou subsidiarity a proporcionality je role národních parlamentů upravena v Protokolu č. 1 o používání zásad subsidiarity a proporcionality a v Protokolu č. 2 o úloze vnitrostátních parlamentů, připojených k LS, které se doplňují. Protokoly jsou zmíněny také v čl. 12 SEU a nově upravují politickou kontrolu dodržování zásad subsidiarity a proporcionality *ex ante* (což navrhoval např. již Leon Brittan v r. 1994),<sup>2</sup> tedy ještě před schválením legislativního aktu, do které se mohou národní parlamenty nyní aktivně zapojit. Účelem modifikace protokolů je, aby obě zásady byly brány v potaz již návrhovátelem (při vypracovávání textu návrhu), a aby národní parlamenty měly možnost zaslat svá oponující stanoviska přímo návrhovateli a tím návrh zpochybnit ještě před jeho přijetím.<sup>3</sup>

Protokol č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality, obsahuje 9 článků. Čl. 1 stanoví, že všechny orgány EU *"neustále dbají na dodržování zásad subsidiarity a proporcionality."* Podle čl. 2 Komise vede před předložením návrhu rozsáhlé konzultace; v mimořádných naléhavých případech tyto konzultace nevede, což musí v návrhu odůvodnit. *"Mimořádné naléhavé případy"* však nejsou v protokolu blíže specifikovány. Čl. 3 vymezuje návrh legislativního aktu jako návrhy Komise, podněty skupiny členských států, EP, žádosti

<sup>1</sup> PÍTROVÁ, Lenka a kol. *Když se řekne Lisabonská smlouva: perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce*. Praha: Odbor informování o evropských záležitostech, Úřad vlády České republiky, 2008. S. 23.

<sup>2</sup> CHALMERS: *European Union...*, s. 365.

<sup>3</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška. Smlouva o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy. In SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. S. 35.



ESD, doporučení ECB a EIB. Podle čl. 4 musí být každý takový legislativní návrh a každý pozměněný návrh předložen vnitrostátním parlamentům. EP rovněž své postoupí národním parlamentům svá legislativní usnesení a Rada své postoje. To znamená, že národní parlamenty jsou informovány o každém kroku v rámci legislativního procesu.

Čl. 5 uvádí, že každý návrh legislativního aktu musí být odůvodněn z hlediska zásady subsidiarity a proporcionality, přičemž "*Důvody umožňující dospět k závěru, že cílů Unie lze lépe dosáhnout na její úrovni, se opírají o kvalitativní a, kdekoli je to možné, kvantitativní údaje.*" Odůvodnění by mělo zejména zhodnotit finanční dopad návrhu a (pokud jde o návrh směrnice) důsledky pro předpisy, které mají být přijaty členskými státy, vč. důsledků pro regionální předpisy. Finanční a správní zátěž subjektů, kterým je právní předpis určen, by měla být co nejmenší a přiměřená cíli. To znamená, že každá zamýšlená aktivita EU by měla podléhat testu komparativní efektivity, kdy by mělo být porovnáno její provedení na unijní a na národní úrovni z hlediska finančně-ekonomického (na základě rozsahu - kvantitativní kritéria) a z hlediska účinků (kvalitativní kritéria).<sup>1</sup> Lze tedy dovést, že pokud aktivita přináší (např. z důvodu nadnárodní povahy dané činnosti) evropskou přidanou hodnotu nebo úspory z rozsahu, je žádoucí její výkon Uníí.

Podle čl. 6 se může kterýkoliv vnitrostátní parlament (nebo jeho komora) obrátit na předsedu EP, Rady nebo Komise s odůvodněným stanoviskem, že předložený návrh není v souladu se zásadou subsidiarity, a to ve lhůtě 8 týdnů ode dne postoupení návrhu.

Poměrně obsáhlý čl. 7 upravuje mechanismy tzv. "*žluté a oranžové karty.*" Každý vnitrostátní parlament má v této proceduře dva hlasy (v případě dvoukomorových parlamentů má každá komora jeden hlas). Pokud odůvodněná stanoviska představují alespoň jednu třetinu všech hlasů (tj.  $(27 \times 2)/3 = 18$  hlasů z 54 možných), musí navrhovatel návrh přezkoumat, přičemž by měl přihlížet k odůvodněným stanoviskům. Tento počet je snížen na jednu čtvrtinu, pokud se jedná o návrh v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva z důvodu značné citlivosti této oblasti a jejího těsného spojení s principem suverenity státu, zejména v případech harmonizace trestního práva.<sup>2</sup> Po přezkumu navrhovatel rozhodne, zda návrh zachová, pozmění, nebo stáhne, přičemž toto rozhodnutí musí odůvodnit. Tento postup je nazýván "*žlutá karta*" nebo také "*předběžné varování*" (*early warning*).

Pokud odůvodněná stanoviska v rámci řádného legislativního postupu představují nejméně prostou většinu hlasů národních parlamentů, musí Komise návrh přezkoumat, a poté

---

<sup>1</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška. Smlouva o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy. In SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. S. 34.

<sup>2</sup> PÍTROVÁ: *Když se řekne...*, s. 25.

rozhodnout o jeho zachování, pozměnění či stáhnutí. Pokud se Komise rozhodne návrh zachovat, musí poskytnout odůvodněné stanovisko pro soulad se zásadou subsidiarity. Toto stanovisko je, spolu se stanovisky národních parlamentů, předloženo EP a Radě. Pokud před ukončením prvního čtení *jeden* z těchto orgánů rozhodne většinou 55 % (Rada) *nebo* většinou odevzdaných hlasů (EP), že návrh není v souladu se zásadou subsidiarity, není návrh dále zvažován. Tento postup představuje mechanismus "oranžové karty." Protokol neuvádí, že by procedury sloužící národním parlamentům ke kontrole subsidiarity (mechanismus žluté a oranžové karty) mohly být použity i ke kontrole proporcionality.

Čl. 8 upravuje možnost podání žaloby na neplatnost již vydaného aktu z důvodu porušení zásady subsidiarity, je proto rozebrán v následující kapitole. Čl. 9 ukládá Komisi povinnost předložit každoročně zprávu o používání čl. 5 SEU Radě, ER, vnitrostátním parlamentům, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů.

Protokol č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů, obsahuje dvě hlavy. Hlava I upravuje informování národních parlamentů o legislativní činnosti EU. Podle čl. 1. Komise předává vnitrostátním parlamentům svá sdělení, zelené a bílé knihy jako podklady pro konzultace, dále jim předává roční legislativní program a veškeré další nástroje legislativního plánování. Čl. 2 a čl. 3 se shodují s čl. 3, čl. 4 a čl. 6 Protokolu č. 2. Čl. 4 stanovuje osmítýdenní lhůtu mezi zpřístupněním aktu vnitrostátním parlamentům a zařazením na pořad jednání Rady, ve které se může národní parlament s návrhem seznámit a vyjádřit se k němu. Čl. 5 stanoví předávání pořadů jednání a zápisů ze zasedání národním parlamentům a vládám. Dále čl. 6 upravuje postavení národních parlamentů v případě využití pasarely (čl. 48 odst. 7, pododst. 1 a 2 SEU), které musí být o této iniciativě informovány nejméně 6 měsíců předem. Podle čl. 7 dostávají vnitrostátní parlamenty výroční zprávu Účetního dvora. Čl. 8 upravuje postavení dvoukomorových parlamentů, kdy se předchozí čl. 1 - 7 vztahují na všechny komory. Hlava II upravuje meziparlamentní spolupráci mezi vnitrostátními parlamenty a EP v rámci Konference výborů pro evropské záležitosti parlamentů EU (COSAC).

### **3.3.1.1 Význam a účinnost ex ante kontroly**

Jak uvádí první odstavec vyhlášení smluvních stran v Protokolu č. 2 o úloze vnitrostátních parlamentů, *"způsob kontroly vlád vnitrostátními parlamenty, pokud jde o činnosti Evropské unie, je záležitostí ústavního uspořádání a praxe každého členského státu."* Kontrola exekutivy ve vztahu k evropské problematice se tak v jednotlivých státech liší *"jednak v závislosti na parametrech ústavní či obecně řečeno normativní regulace a jednak v míře nasazení, kterou národní parlamenty, popř. jejich výbory věnují evropským*

*záležitostí.*<sup>1</sup> Účinnost ex ante kontroly subsidiarity vnitrostátními parlamenty tak může být problematická z obdobných důvodů. V některých státech mají vnitrostátní parlamenty silnou kontrolní funkci vůči exekutivě a mohou tak být poměrně aktivní, v některých je jejich role slabší. Silné postavení mají např. parlamenty v Dánku, Švédsku, velice slabé naopak na Kypru a v Řecku.<sup>2</sup>

Samozřejmě činnost parlamentů při kontrole subsidiarity nemusí kopírovat jejich činnost ve vztahu ke kontrole vlastní vlády, nicméně lze z ní přibližně vycházet. Vlády členských států přesunem některých rozhodovacích procesů na EU „utekly“ z dosahu kontroly svých národních parlamentů, a kontrolou dodržování principu subsidiarity jsou vrácené do dosahu této kontroly.<sup>3</sup>

Ex ante kontrola subsidiarity a proporcionality (stejně jako celkové posílení postavení národních parlamentů) zvyšuje časové a organizační požadavky na činnost národních parlamentů v evropských záležitostech, což pro parlamenty s nižší mírou zapojení do unijní problematiky může představovat problém (rovněž z časového hlediska, kdy osmitýdenní lhůta, přestože byla prodloužena z původních 6 týdnů, nemusí být pro vyjádření parlamentů dostatečná).

Pro efektivní fungování tohoto mechanismu je nutné skutečné zapojení národních parlamentů, což záleží na vnitrostátní úpravě jejich procedurálních pravidel a také na jejich vůli a schopnosti se návrhy zabývat a popř. vypracovat argumenty odůvodněné stanovisko.

V ČR byla v této souvislosti přijata tzv. lisabonská novela jednacích řádů obou komor parlamentu, která mj. upravuje projednávání návrhů evropských aktů v obou komorách Parlamentu ČR a rovněž postup pro podání žaloby na porušení principu subsidiarity.<sup>4,5</sup> Jak uvádí dále Hodás, a jak jsem již naznačila výše, „kontrola subsidiarity má jen v malém rozsahu „právní rozměr“, avšak mnohem výraznější politický a věcný rozměr.“<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> GEORGIEV, Jirí. Jakou roli přisoudil Konvent EU národním parlamentům? *Evropské a mezinárodní právo*. 2003, č. 2. S. 4.

<sup>2</sup> KARLAS, Jan: *Národní parlamenty a kontrola evropských záležitostí: komparativní analýza*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2011. S. 190.

<sup>3</sup> HODÁS, Milan. Národní Parlament a Lisabonská smlouva. In ŠIŠKOVÁ, Naděžda a kol. *Lisabonská smlouva a její dopady na mezinárodní evropské a vnitrostátní právo členských států*. 1. vydání. Praha: Leges, 2012. S. 133.

<sup>4</sup> *Implementace Lisabonské smlouvy v rámci ČR* [online]. Mzv.cz, 16. 11. 2009 [cit. 20. 1. 2012]. Dostupné na: <[http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni\\_vztahy/evropska\\_unie/pravo\\_evropske\\_unie/aktualni\\_novely\\_primarniho\\_prava\\_eu/lisabonska\\_smlouva/implementace\\_lisabonske\\_smlouvy.html](http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/evropska_unie/pravo_evropske_unie/aktualni_novely_primarniho_prava_eu/lisabonska_smlouva/implementace_lisabonske_smlouvy.html)>.

<sup>5</sup> Zákon č. 162/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 90/2009 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu ve znění pozdějších předpisů.

<sup>6</sup> HODÁS, Milan. Národní Parlament a Lisabonská smlouva. In ŠIŠKOVÁ, Naděžda a kol. *Lisabonská smlouva a její dopady na mezinárodní evropské a vnitrostátní právo členských států*. 1. vydání. Praha: Leges, 2012. S. 134.

Komparativní test efektivity má spíše politický charakter a je věcí „*expertní věcné analýzy, na kterou parlament (na rozdíl od ministerstev) nemá dostatečný počet odborníků.*“<sup>1</sup>

Pro přezkum návrhu aktu je zapotřebí třetina hlasů parlamentů, respektive čtvrtina pro prostor svobody, bezpečnosti a práva, a více než polovina pro zapojení EP a Rady jako orgánů, které mohou (v případě vyjádření Komise návrh zachovat) následně rozhodnout o stažení návrhu. Je tedy otázkou, zda odpovídající počet národních parlamentů skutečně podá odůvodněné stanovisko o nedodržení zásady subsidiarity, eventuálně zda bude Komise brát v úvahu i stanoviska členských států nedosahující počtu nutného pro zahájení mechanismů žluté či oranžové karty. Pítrová uvádí, že oba mechanismy jsou rovněž „*vysoce náročné na vzájemnou koordinaci postupů a stanovisek jednotlivých parlamentů,*“<sup>2</sup> které o jejich aktivaci rozhodují třetinou hlasů nebo nadpoloviční většinou.

Vnitrostátní parlamenty se mohou ke všem dokumentům Komise vyjadřovat v rámci politického dialogu již od září 2006, kdy jim začaly být zasílány na základě tzv. Barrosovy iniciativy.<sup>3</sup> Komise však nebyla stanovisky parlamentů vázána, pokud tedy národní parlamenty vyjádřily výhrady vůči zaslanému dokumentu, nemohly fakticky návrh Komise nijak ovlivnit. Barrosova iniciativa tak byla hodnocena spíše jako neformální dialog než jako skutečná účast národních parlamentů v legislativním procesu EU, nicméně otevření komunikačního kanálu mezi Komisí a národními parlamenty bylo přijímáno jako pozitivní krok. LS byl k politickému dialogu doplněn mechanismus kontroly subsidiarity ve formě mechanismu žluté a oranžové karty, čímž (i když Komise stále není stanovisky národních parlamentů přímo vázána, a cesta ke změně či opuštění návrhu je poměrně složitá) bylo postavení parlamentů posíleno. Komise vydává každoročně zprávu o subsidiaritě a proporcionalitě a zprávu o vztazích s vnitrostátními parlamenty. Podle těchto dvou posledních zpráv za rok 2010 podaly parlamenty v r. 2010 387 stanovisek v rámci politického dialogu, z čehož 34 bylo odůvodněných v souvislosti s mechanismem kontroly subsidiarity. Přestože „*zaměření vnitrostátních parlamentů je dosti široké*“<sup>4</sup> a počet stanovisek zasílaných

---

<sup>1</sup> HODÁS, Milan. Národní Parlament a Lisabonská smlouva. In ŠIŠKOVÁ, Naděžda a kol. *Lisabonská smlouva a její dopady na mezinárodní evropské a vnitrostátní právo členských států*. 1. vydání. Praha: Leges, 2012. S. 135.

<sup>2</sup> PÍTROVÁ: *Když se řekne...*, s. 26.

<sup>3</sup> *Sdělení Komise Evropské radě. Program pro občany přinášející výsledky pro Evropu* [online]. S. 9. EUR-Lex.eu [cit. 25. 2. 2012]. Dostupné na: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0211:FIN:CS:PDF>>.

<sup>4</sup> *Výroční zpráva za rok 2010 o vztazích Evropské komise s vnitrostátními parlamenty* [online]. S. 6. EUR-Lex.eu [cit. 20. 1. 2012]. Dostupné na: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0345:FIN:CS:PDF>>.

národními parlamenty má "zřetelný vzestupný trend,"<sup>1</sup> Komise konstatuje, že „vzhledem k tomu, že ve všech výše zmíněných případech nebyla zdaleka dosažena výše prahových hodnot uvedených v protokolu 2 pro spuštění mechanismu tzv. „žluté karty“ a „oranžové karty“, (...) zkušenost s mechanismem kontroly subsidiarity v průběhu prvního roku jeho fungování ukazuje, že požadavky Smlouvy na vnitrostátní parlamenty pro spuštění „žluté karty“ a „oranžové karty“ jsou poměrně přísné.“<sup>2</sup> Nicméně ze zprávy vyplývá, že Komise věnuje (zejména z politických důvodů) pozornost stanoviskům národních parlamentů.

Zapojení vnitrostátních parlamentů ex ante do legislativní činnosti (a tedy také do kontroly subsidiarity) zvyšuje legitimitu legislativního procesu a celé EU a přispívá ke snížení demokratického deficitu. LS tak došlo k zakotvení dalšího významu subsidiarity jako nástroje snižování demokratického deficitu EU a zvyšování její legitimacy. Protokol č. 2 dokonce ve svém čl. 4. odst. 1 označuje národní parlamenty jako normotvůrce Unie: "*Komise postoupí své návrhy legislativních aktů (...) vnitrostátním parlamentům členských států současně jako normotvůrci Unie.*" Podle právní úpravy v LS jsou sice vnitrostátní parlamenty určitým způsobem "vtaženy" do legislativního procesu, rozhodně však nemají při přijímání každého legislativního aktu rovnoprávné postavení s hlavními normotvůrci - s EP, Komisí a Radou. Toto označení je tak spíše symbolické a naznačuje snahu "*podnitit větší zapojení vnitrostátních parlamentů do činností Evropské unie a zvýšit jejich možnost vyjadřovat se k návrhům legislativních aktů*"<sup>3</sup> a ochotu se stanovisky parlamentů zabývat.

### **3.3.2 Právní kontrola ex post Soudním dvorem EU**

Před LS byl v dané problematice klíčovou otázkou postoj SDEU a intenzita jeho přezkumu. Kontrola ex post ze strany SDEU v rámci žaloby na neplatnost zůstává zachována i v LS. Protokol č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality, k tomuto účelu zmiňuje ve svém čl. 8 možnost podat žalobu týkající se porušení zásady subsidiarity v rámci žaloby na neplatnost, kterou může podat členský stát nebo kterou členský stát předá, v souladu se svým právním řádem, jménem svého vnitrostátního parlamentu nebo některé jeho komory. Národní parlamenty tak nově získávají oprávnění iniciovat právní kontrolu dodržení principu subsidiarity u SDEU poté, co akt vstoupí v platnost.

---

<sup>1</sup> Výroční zpráva za rok 2010 o vztazích Evropské komise s vnitrostátními parlamenty [online]. S. 5. EUR-Lex.eu [cit. 22. 1. 2012]. Dostupné na: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0345:FIN:CS:PDF>>.

<sup>2</sup> Tamtéž.

<sup>3</sup> Druhý odst. vyhlášení smluvních stran Protokolu č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů.

Jak však uvádí např. Hartley, znění článku není jasné. Především z něj nevyplývá, zda je členský stát, respektive jeho vláda povinna žalobu předat či zda to záleží na jejím uvážení. Pokud má žalobu pouze předat, představuje to podle něj významný pokrok. Pokud podání žaloby záleží na zvážení vlády, jedná se o zachování předešlého stavu, jelikož vlády členských států mohly vždy podávat žaloby na neplatnost z důvodu porušení zásady subsidiarity, a to rovněž v zastoupení jiného orgánu. Dále uvádí, že formulace "v souladu se svým ústavním pořádkem", ponechává patrně odpověď na každém členském státu.<sup>1</sup> Pítrová přes nejasnou formulaci právní úpravy považuje aktivní legitimaci vnitrostátních parlamentů k podání této žaloby za "*zásadní průlom v postavení vnitrostátních parlamentů jako strážců dodržování tohoto principu.*"<sup>2</sup> Rovněž další publikace Úřadu vlády uvádí, že "*vláda ČR bude ve vztahu k žalobě Parlamentu ČR plnit toliko úlohu prostředníka,*" lze tedy předpokládat, že v ČR vláda případnou žalobu Parlamentu ČR pouze předá.<sup>3</sup>

Druhý odst. čl. 8 stanoví, že Výbor regionů může rovněž podávat takové žaloby v případě legislativních aktů, pro jejichž přijetí má být v souladu se SFEU konzultován. Žaloba na neplatnost však musí být podle tohoto článku podaná z důvodu porušení subsidiarity (nikoliv proporcionality), jinak by ji SDEU zamítnul.<sup>4</sup>

Žaloba na neplatnost je předmětem úpravy čl. 263 a 264 SFEU. SDEU může akt prohlásit za neplatný pro nepřislušnost, porušení Smluv nebo právního předpisu týkajícího se jejich provádění, pro zneužití pravomoci nebo pro porušení podstatných formálních náležitostí. Svoboda uvádí posledně zmíněný důvod jako důvod žaloby pro porušení zásady subsidiarity.<sup>5</sup> Členské státy patří mezi privilegované žalobce (mohou podat žalobu na neplatnost, aniž by musely prokazovat specifický právní zájem na žalobě).

Prvním důležitým případem týkajícím se zásady subsidiarity byl případ C-84/94 Spojené království vs. Rada, kdy Velká Británie napadla mj. z důvodu absence odůvodnění principu subsidiarity Směrnicí 93/104/EHS (tzv. směrnice o pracovní době), která mj. harmonizovala maximální délku týdenní pracovní doby, minimální délku denního a týdenního odpočinku či roční dovolené. SDEU odmítl argumenty týkající se jak materiální, tak procesní stránky subsidiarity. Konstatoval, že preambule směrnice, přestože neobsahovala žádnou

---

<sup>1</sup> HARTLEY: *The foundations...*, s. 125.

<sup>2</sup> PÍTROVÁ: *Když se řekne...*, s. 25.

<sup>3</sup> *Analýza dopadů Lisabonské smlouvy* [online]. S. 21. Úřad vlády České republiky, Sekce evropské záležitosti. [cit. 23. 1. 2011]. Dostupné na <<http://www.vlada.cz/cz/evropske-zalezitosti/dokumenty/analyza-dopadu-lisabonske-smlouvy-66830/>>.

<sup>4</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška. Smlouva o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy. In SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. S. 38.

<sup>5</sup> SVOBODA: *Úvod do...*, s. 175.

zmínku o subsidiaritě, obsahovala dostatečné odůvodnění nutnosti komunitární úpravy, jelikož Rada považovala za nutné v zájmu zlepšení ochrany zdraví a bezpečnosti pracovníků přistoupit k harmonizaci národních právních úprav pracovní doby. SDEU dovedl, že sledování takového cíle harmonizací minimálních požadavků nutně předpokládá činnost na úrovni Společenství. Absenci explicitní zmínky o principu subsidiarity nekvalifikoval jako porušení procedurální subsidiarity.<sup>1</sup>

V případě C-233/94 Německo vs. EP a Rada Německo podalo žalobu na neplatnost Směrnice 94/19/ES o povinnosti finančních institucí držet záruční vklady pro případ insolventnosti, a to z důvodu nedostatečného odůvodnění nutnosti úpravy na unijní úrovni. SDEU judikoval, že přesto, že směrnice výslovně neuvádí, proč cílů nemůže být uspokojivě dosaženo členskými státy nebo důvody mluvící ve prospěch unijní akce, EP a Rada nepřímou vysvětlily nutnost komunitární úpravy a splnily tak povinnost souladu se zásadou subsidiarity. SDEU konstatoval, že „výslovné zmínění tohoto principu se nevyžaduje.“<sup>2</sup> Shodně s předchozím případem tak potvrdil, že absenci explicitního odkazu na zásadu subsidiarity nepovažuje samu o sobě za porušení procesní stránky zásady subsidiarity.<sup>3</sup>

V případě C-377/98 Nizozemí vs. EP a Rada Nizozemí napadlo Směrnicí 98/44/ES, vyžadující po členských státech ochranu biotechnologických vynálezů patentem, pro porušení zásady subsidiarity z důvodu nedostatečného zdůvodnění, proč může být cílů směrnice lépe dosaženo na úrovni EU. SDEU konstatoval, že směrnice je dostatečně zdůvodněna, přičemž „zásada subsidiarity je implicitně vyjádřena v (...) preambuli směrnice, která uvádí, že při absenci akce na úrovni EU by vývoj zákonů (...) ve členských státech mohl narušit fungování vnitřního trhu.“<sup>4</sup>

Opominutí zásady subsidiarity a porušení zásady subsidiarity představovalo mj. důvody podání žaloby na neplatnost v případě C-376/98 Německo v. EP a Rada,<sup>5</sup> ve kterém SDEU zrušil Směrnicí EP a Rady č. 98/43/ES regulující reklamu na tabákové výrobky vydanou na právním základě čl. 95 SES (dnes čl. 114 SFEU), který umožňuje EU přijmout opatření ke sblížení ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu. Směrnice byla zrušena pro nedostatek příslušnosti, kdy SDEU dospěl k názoru, že EU vydáním aktu překročila své pravomoci.

---

<sup>1</sup> TLAMYCHA, Jan. Soudní přezkoumatelnost principu subsidiarity v EU. In GEORGIEV, Jiří (ed.) *Princip subsidiarity v právní teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: CEVRO Institut, o.p.s.S. 97-99, 2007. 150 s.

<sup>2</sup> CHALMERS: *European Union...*, s. 366.

<sup>3</sup> TLAMYCHA, Jan. Soudní přezkoumatelnost principu subsidiarity v EU. In GEORGIEV, Jiří (ed.) *Princip subsidiarity v právní teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: CEVRO Institut, o.p.s., 2007. S. 99.

<sup>4</sup> CHALMERS: *European Union...*, s. 364-365.

<sup>5</sup> TICHÝ, Luboš a kol. *Dokumenty ke studiu evropského práva*. 3., přeprac. vyd. Praha: Linde, 2006. S. 451.

Zásada subsidiarity tak v jeho rozsudku vůbec nebyla zmíněna, jelikož byla (vzhledem k absenci pravomoci EU jednat) irelevantní.<sup>1</sup> Z tohoto pohledu tedy nelze zrušení směrnice považovat za případ zrušení aktu z důvodu porušení zásady subsidiarity. Pokud jde o judikaturu SDEU ve vztahu k žalobám na neplatnost aktů, jejichž právním základem byl čl. 95 SES, v tomto rozsudku byl spatřován určitý odklon od jinak velmi zdrženlivého přístupu SDEU. Tento případ však zůstal zcela osamocený a další vývoj judikatury existenci takového trendu nepotvrdil.<sup>2</sup>

Tyto nejvýznamnější případy demonstrují přístup SDEU k posuzování subsidiarity, který lze označit za velmi zdrženlivý, a intenzitu samotného přezkumu za povrchní („*light touch review*“, <sup>3</sup> „*an illustration of the lightness of touch*“<sup>4</sup>).

Závěrem lze shrnout, že SDEU v otázce dělby pravomocí obecně zaujímá tradičně prointegrační postoj a dosud v rámci žaloby na neplatnost nezrušil jediný akt z důvodu nedodržení zásady subsidiarity. Jakkoli je kontrola subsidiarity ze strany SDEU v rámci žaloby na neplatnost obtížná z pohledu hmotněprávního přezkumu, po stránce procedurální by měl bez problému ověřit, zda normotvůrci EU věnovali principu subsidiarity dostatečnou pozornost. Problémem je nicméně rozsah takového přezkumu, který SDEU neprovádí příliš intenzivně.<sup>5</sup>

Nižší zájem SDEU na detailnějším přezkumu zásady subsidiarity je také spojován s nízkým počtem případů, které mu byly v souvislosti se subsidiaritou předloženy - Craig ve své publikaci z r. 2011 uvádí zhruba dvacet případů.<sup>6</sup> SDEU dosud neprojednával žalobu, která by od něj vyžadovala komplexní výklad zásady subsidiarity, neprovedl v tomto ohledu žádné podrobnější přezkoumání a sám SDEU nepožaduje výslovný odkaz na zásadu subsidiarity u každé přijaté normy.

Pozitivní krok lze v souvislosti s testem subsidiarity a ex post kontrolou SDEU spatřovat v Pokynech Evropské komise pro hodnocení dopadů popsanych v kapitole. Odůvodnění vypracovaná Komisí na základě hodnocení dopadů by měla být podrobnější a mohla by usnadnit SDEU případný přezkum aktu, respektive jeho odůvodnění nejenom z procesně právního hlediska, ale rovněž z hmotněprávního.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> WEATHRILL: *Cases & Materials...*, s. 622.

<sup>2</sup> BŘICHÁČEK, Tomáš. *Neostře hranice pravomocí ES/EU. K „lisabonskému“ nálezu Ústavního soudu.* [online]. Revuepolitika.cz, 17. 5. 2009 [27. 1. 2012]. Dostupné na: <[www.revuepolitika.cz/clanky/103/neostre-hranice-pravomoci-es-eu](http://www.revuepolitika.cz/clanky/103/neostre-hranice-pravomoci-es-eu)>.

<sup>3</sup> DE BÚRCA: *EU Law. Texts...*, s. 99.

<sup>4</sup> CHALMERS: *European Union...*, s. 364.

<sup>5</sup> DE BÚRCA: *EU Law. Texts...*, s. 99.

<sup>6</sup> Tamtéž.

<sup>7</sup> Tamtéž.



Tento reálný vývoj potvrzuje chápání subsidiarity spíše jako politického než právního principu, na čemž se shodují jak odborníci,<sup>1</sup> tak Komise,<sup>2</sup> a rovněž to vyplývá již z jeho formulace v čl. 5 SEU.

U principu proporcionality tomu bylo naopak, SDEU jej vyvinul jako základní princip evropského práva a až poté byl převzat do primárního práva.<sup>3</sup> Při zkoumání kontroly proporcionality v činnosti orgánů EU je však přístup SDEU obdobně jako v případě subsidiarity spíše zdrženlivý.<sup>4</sup> Rovněž Zbiral uvádí, že „*koncept proporcionality je ještě (...) politicky zabarvenější než subsidiarita,*“ a dále, že SDEU přezkoumává námitky na porušení zásady proporcionality „*jen neochotně.*“<sup>5</sup>

V této souvislosti jenom zmíním, že z výše nastíněných důvodů byla v průběhu integrace diskutována i jiná kontrola zásady subsidiarity (a dělby pravomocí obecně) než ze strany SDEU. Za všechny uvedu koncept Josepha Weilera, který navrhl vytvoření Evropského ústavního soudu, složeného z předsedy SDEU a soudců ústavních soudů členských států.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> DRULÁKOVÁ: *Subsidiarita v Evropské...*, s. 177.

<sup>2</sup> DRULÁKOVÁ: *Subsidiarita v Evropské ...*, s. 183.

<sup>3</sup> HARTLEY: *The foundations...*, s. 122.

<sup>4</sup> TICHÝ, Luboš. Kapitola 6. Ochrana lidských práv a právní společenství. In TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. S. 144.

<sup>5</sup> ZBÍRAL, Robert. 1. kapitola - Rozdělení kompetencí mezi Evropskou unií a členskými státy. In KLÍMA, Karel a kol. *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. S. 240.

<sup>6</sup> CHALMERS. *European Union...*, s. 365. Shodně také PÍTROVÁ, Lenka: *Kontrola dělby pravomocí v EU se zřetelem ke kompetenčním excesům*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR; Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. S. 138.

## 4. Čl. 48 Smlouvy o Evropské unii

Článek 48 SEU se týká jedné z forem zpětného přenosu pravomocí, a to cestou změny primárního práva. Ve svém prvním odstavci uvádí dva způsoby změny zakládajících smluv, a to řádným nebo zjednodušeným postupem pro přijímání změn.

### 4.1 Řádný postup pro přijímání změn

V odstavcích 2 až 5 je specifikován řádný postup pro přijímání změn. Podle odst. 2 nejdříve může vláda kteréhokoli členského státu, EP (nově) nebo Komise předkládat Radě návrhy na změnu Smluv. Tyto návrhy mohou mimo jiné směřovat k **rozšíření nebo omezení pravomocí svěřených Unii ve Smlouvách**.<sup>1</sup> Tyto návrhy předá Rada Evropské radě a jsou oznámeny vnitrostátním parlamentům. Pokud tedy Rada obdrží takový návrh, "(...) nezaujímá [k návrhu] žádné stanovisko (...) a je povinna (...) jej předat bez zbytečného prodlení Evropské radě (...) "<sup>2</sup> a také vnitrostátním parlamentům. Jak vyplývá z dikce poslední věty odst. 2 čl. 48 SEU, národní parlamenty jsou o návrhu pouze informovány a není od nich vyžadováno vyjádření.

Formulace, že návrhy na změnu Smluv mohou směřovat k rozšíření, ale zejména omezení pravomocí EU se objevila v primárním právu vůbec poprvé. Svoboda upozorňuje, že podle mezinárodního práva smluvního, respektive Vídeňské úmluvy o smluvním právu a jejich čl. 39 - 41, je "oboustranná flexibilita samozřejmostí."<sup>3</sup> Podle čl. 39 - 41 VÚSP, které vymezují změnu smluv mezinárodních organizací, je možný "**jakýkoliv**"<sup>4</sup> návrh na změnu mnohostranné smlouvy ve vztazích mezi všemi stranami."<sup>5</sup> Takový návrh "musí být oznámen všem smluvním státům, z nichž každý má právo se podílet (...) na jednání a na uzavření **jakékoliv**"<sup>6</sup> dohody o změně smlouvy."<sup>7</sup> Ze spojení "jakýkoliv návrh" a "jakákoliv dohoda" lze dovodit, že předmětem úpravy může být mj. přenos pravomocí, a to jakýmkoliv směrem. Otázkou zůstává, do jaké míry je VÚSP pro EU jako mezinárodní organizaci sui generis závazná, jelikož EU vznikla původně na poli mezinárodního práva (zakládající smlouvy

<sup>1</sup> Zvýrazněno autorkou.

<sup>2</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška. Hlava VI. Závěrečná ustanovení. In SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTRVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. S. 173.

<sup>3</sup> SVOBODA: *Úvod do...*, s. 35.

<sup>4</sup> Zvýrazněno autorkou.

<sup>5</sup> Čl. 40, odst. 2 VÚSP. ČEPELKA, Čestmír. *Právo mezinárodních smluv: Vídeňská úmluva o smluvním právu (1969) s komentářem*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 1999. S. 67.

<sup>6</sup> Zvýrazněno autorkou.

<sup>7</sup> Čl. 40, odst. 2 VÚSP. ČEPELKA, Čestmír. *Právo mezinárodních smluv: Vídeňská úmluva o smluvním právu (1969) s komentářem*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 1999. S. 67.

ES/EU jsou mezinárodními smlouvami uzavřenými v rámci mezinárodního práva),<sup>1</sup> postupným vydělováním komunitárního práva z práva mezinárodního však překročila měřítko klasické mezinárodní organizace a evropské právo lze v současnosti považovat za samostatný právní systém.<sup>2</sup>

SDEU však jako poslední instance výkladu a aplikace evropského práva ustáleně judikuje, že EU je při výkonu svých pravomocí povinna dodržovat mezinárodní právo (jak mezinárodní smlouvy, tak obyčejová pravidla obecného mezinárodního práva), které tak považuje za součást unijního právního řádu.<sup>3</sup> VÚSP je tak jako součást právního řádu pro EU závazná. Její ustanovení jsou však dispozitivní, tedy je možno se od nich odchýlit, čehož evropské právo využilo a upravilo zakládající smlouvy - které představují *lex specialis* ve vztahu k VÚSP - v některých aspektech přísněji než obecné mezinárodní právo. Mezi takové přísnější podmínky patří také parametry změn smluv primárního práva.<sup>4</sup> Ve VÚSP nelze tedy hledat odpověď na otázku jednosměrnosti či obousměrnosti přenosu pravomocí při změně zakládajících smluv.

Pokud se podíváme do předlisabonského primárního práva, neobsahovalo žádná ustanovení zakazující či znemožňující změnu smluv směrem k omezení pravomocí EU (nebo naopak ustanovení umožňující při změně smluv pouze rozšířit pravomoci). Lze tedy dovodit, že podle předlisabonské úpravy primárního práva bylo možné podat jakýkoliv návrh na změnu smluv. Podle předlisabonské úpravy primárního práva byla změna Smluv směrem k omezení pravomocí EU - tedy odebírající Unii některé pravomoci dříve jí svěřené - možná i bez takového výslovného uvedení v primárním právu. Je tudíž zřejmé, že členské státy měly vždy jako "páni Smluv" oprávnění měnit smlouvy podle svého uvážení a společné dohody, a tak jak na EU přenést další pravomoci, tak některé přenést zpět na národní úroveň.

Jak však zdůrazňuje Pítrová, evropské právo bylo dosud koncipováno na základě "*stále užšího svazku mezi národy Evropy*" (*ever closer Union*),<sup>5,6</sup> který předpokládá jednosměrný proces prohlubování integrace a nezvažuje opačnou cestu. Doktrínu "*stále těsnější Unie*" obsahovalo primární právo již ve SEHS, konkrétně v její preambuli, a každá další revize tuto koncepci zachovává. Výše zmíněné oprávnění členských států novelizovat smlouvy formou navrácení pravomocí na národní úroveň tak nikdy nebylo v reálném vývoji

<sup>1</sup> MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné. Jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému*. 5. podstatně upravené a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 1993. S. 524.

<sup>2</sup> MALENOVSKÝ: *Mezinárodní...*, s. 526.

<sup>3</sup> MALENOVSKÝ: *Mezinárodní...*, s. 536-537.

<sup>4</sup> MALENOVSKÝ: *Mezinárodní...*, s. 543.

<sup>5</sup> Čl. 1, odst. 2 SEU ve znění LS.

<sup>6</sup> PÍTROVÁ, Lenka. Ke koncepci „oboustranné flexibility.“ *Právní zpravodaj*, 2007, roč. 8, č. 8, s. 6.

ES/EU - který dosud vždy směřoval k prohlubování integrace - využito. Z právního hlediska je tak výslovné zmínění možnosti redukce pravomocí Unie pouze konstatováním toho, co bylo možné již předtím, z hlediska empirického (na základě reálného vývoje integrace) je však významné. Rovněž Piris uvádí, že nově připojený Protokol č. 25 a Prohlášení č. 18, "z právního pohledu (...) pouze potvrzují či vyjasňují již dříve existující situaci. Nepřináší nic, co by bylo po právní stránce nové (...) Členské státy měly vždy možnost změnit Smlouvy omezením pravomocí, které Unii svěřily."<sup>1</sup> Dále dodává, že "Nicméně, výslovné zahrnutí těchto právních možností (...) je politicky významné (...)."<sup>2</sup>

Třetí odstavce dále stanoví, že pokud ER přijme prostou většinou (a po konzultaci s EP a Komisí) kladné rozhodnutí ve vztahu k posouzení navrhovaných změn, svolá předseda ER konvent (složený ze zástupců vnitrostátních parlamentů, hlav států nebo předsedů vlád členských států, Evropského parlamentu a Komise). Pokud návrh obsahuje institucionální změny v měnové oblasti, jsou konzultovány rovněž s ECB. Konvent tedy dále přezkoumá návrhy změn a konsenzem přijme doporučení pro mezivládní konferenci zástupců vlád členských států.

ER rovněž může (po obdržení souhlasu EP) prostou většinou rozhodnout, že konvent nesvolá, pokud to není podle jejího uvážení odůvodněné rozsahem navrhovaných změn. V tomto případě vymezí mandát pro mezivládní konferenci přímo ER. Řádný postup pro přijímání změn tedy obsahuje dvě procedury, lišící se jedním krokem - (ne)svoláním konventu.

Z výše uvedeného vyplývá, že LS přisuzuje Evropské radě klíčovou roli v procesu změny Smluv, čímž formálně zakotvila dosavadní politickou realitu.<sup>3</sup> ER tedy postoupí návrh ke konzultaci EP a Komisí. EP musí návrh projednat (v plénu) a usnést se o něm, stejně tak Komise. Schválení návrhu Evropským parlamentem ani Komisí není pro splnění procedury konzultace nezbytné.<sup>4</sup> Dále ER přijme rozhodnutí "ve vztahu k posouzení navrhovaných změn", přičemž ER bere v úvahu výsledky konzultací s EP a Komisí, ale není povinna se jimi řídit. Craig označuje v souvislosti se změnou Smluv ER jako "strážného,"<sup>5</sup> čímž je vyjádřeno zachování postavení členských států jako "pánů Smluv." ER buď prostou většinou předběžně schválí návrh, nebo jej neschválí a v tomto případě postup končí a návrh není dále zvažován.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> PIRIS: *The Lisbon Treaty*..., s. 83.

<sup>2</sup> PIRIS: *The Lisbon Treaty*..., s. 84.

<sup>3</sup> CRAIG: *The Lisbon Treaty*..., s. 445.

<sup>4</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška. Hlava VI. Závěrečná ustanovení, In SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. S. 173.

<sup>5</sup> CRAIG: *The Lisbon Treaty*..., s. 445.

<sup>6</sup> Tamtéž.

Pokud ER přijme kladné rozhodnutí k návrhu, dále rozhodne, zda se k návrhu vyjádří konvent.

Nekonání konventu je podmíněno souhlasem EP. Pokud EP souhlas vysloví, ER rozhodne o nesvolání konventu, *"pokud to není podle jejího uvážení odůvodněné rozsahem navrhovaných změn."* Tato formulace je poměrně nekonkrétní a poskytuje ER prostor pro uvážení. Lze předpokládat, že konvent se nebude konat, pokud půjde o změny minimálního rozsahu nebo účinků.

Pokud se koná k navrženým změnám konvent, zasedá ve složení zástupců národních parlamentů, hlav států nebo předsedů vlád členských států, EP a Komise. Konvent, zejména počet zástupců z jednotlivých orgánů, není blíže vymezen. Institut konventu byl dosud využit dvakrát - při přípravě Charty základních práv EU v letech 1999-2000, a při přípravě ÚS v letech 2002-2003. Lze presumovat, že složení konventu bude obdobné jako v případě tří již uskutečněných konventů, tedy nejspíše dva zástupci národních parlamentů (v případě dvoukomorových parlamentů jeden zástupce z každé komory, v případě jednokomorových pravděpodobně jeden zástupce vládní strany, jeden opoziční), jeden předseda vlády nebo hlava státu za členský stát, a jeden nebo dva zástupci Komise (jeden nejpravděpodobněji v osobě předsedy), popř. pozorovatelé. Počet reprezentantů EP je stanoven jeho jednacím řádem.<sup>1</sup> Tento konvent *"přezkoumá návrhy změn,"* tedy projedná navržené změny, přičemž procedurální pravidla pro jednání konventu o návrhu nejsou blíže specifikována. Lze tedy dovodit, že konvent má volné pole působnosti ve věci postupu a způsobu vypracování doporučení pro mezivládní konferenci. Z dikce ustanovení rovněž nevyplývá, že by konvent byl vázán rozsahem navržených změn. Jediným procedurálním požadavkem na práci konventu je *konsenzuální* přijetí doporučení pro mezivládní konferenci.<sup>2</sup> Konsenzem se v EU rozumí jednomyslný souhlas dosažený bez hlasování, neboli *"vyjednávací proces, v jehož průběhu jsou zájmy aktérů vnímány a prosazovány tak, aby žádný z aktérů nebyl proti přijetí konečné dohody."*<sup>3</sup> Craig upozorňuje na důležitost pečlivého zvážení organizace a pracovního postupu konventu, včetně časového vymezení, v souvislosti s průběhem Konventu o budoucnosti Evropy,<sup>4</sup> který se potýkal právě s nedostatkem času, a některé zprávy pracovních

---

<sup>1</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška. Hlava VI. Závěrečná ustanovení, In SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. S. 174.

<sup>2</sup> Tamtéž.

<sup>3</sup> ZBÍRAL, Robert: *Teorie a praxe vyjednávání v Radě Evropské unie*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008. S. 85.

<sup>4</sup> CRAIG: *The Lisbon Treaty...*, s. 453.

skupiny, zejména technického rázu, nestihly být řádně projednány a nebyly členskými státy zcela pochopeny.<sup>1</sup>

Čtvrtý odstavec vymezuje svolání mezivládní konference, kterou svolá předseda Rady, aby se společně dohodly změny, které mají být ve Smlouvách provedeny. Dohodnuté změny poté vstoupí v platnost po ratifikaci všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy, tzn. buď schválením národními parlamenty, nebo cestou referenda. Konference tedy vypracuje změnu Smluv, přičemž není právně vázána původním návrhem navrhovatele ani doporučením vypracovaným konventem,<sup>2</sup> (respektive mandátem Evropské rady, pokud nebyl svolán konvent) - tímto je opět pozice členských států jako "pánů Smluv" zaručena.<sup>3</sup> Konference, stejně jako konvent, není orgánem ani institucí EU, a Smlouvy neupravují procedurální pravidla jejího jednání. Členské státy tedy samy rozhodnou o postupu jednání a způsobu rozhodování o navrhovaných změnách. Lze předpokládat, že procedura bude vycházet z dosavadních mezivládních konferencí projednávajících změny smluv. Rozhodnutí o konečném znění změny smluv musí být přijato jednomyslně souhlasem všech představitelů členských států.

Odstavec 5 dále vymezuje situaci, kdy by smlouvu pozměňující Smlouvy po dvou letech od jejího podpisu ratifikovaly čtyři pětiny členských států a jeden nebo více členských států by se při její ratifikaci setkalo s obtížemi. V tomto případě by se touto otázkou zabývala ER. Způsob řešení takové situace není ve Smlouvách specifikován, nicméně ER se svým složením (v podobě hlav států a vlád jako nejvyšších exekutivních představitelů států) a funkcí (jakožto vrcholný politický orgán určující směry a priority integrace), jeví jako nejvhodnější orgán pro řešení politických krizí, za kterou lze neúspěch ratifikačního procesu považovat (obdobně situace po neúspěšných referendech o ÚS ve Francii a Nizozemí v r. 2005 byla označována za ústavní krizi EU). ER se může shodnout na dalším postupu a prioritách integrace, a v závěrech předsednictví přijmout doporučení členským státům,<sup>4</sup> kdy vzhledem ke svému složení jednotlivé hlavy států a vlád mohou koordinovat situaci na domácí scéně. Předseda ER je ve výše vymezeném případě povinen ER "svolat bez

---

<sup>1</sup> CRAIG: *The Lisbon Treaty...*, s. 452.

<sup>2</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška. Hlava VI. Závěrečná ustanovení, In SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. S. 175.

<sup>3</sup> CRAIG: *The Lisbon Treaty...*, s. 446.

<sup>4</sup> Takto se ER shodla na ukončení období reflexe, když pověřila německé předsednictví dalším postupem: "(...) předsednictví předloží v první polovině roku 2007 Evropské radě zprávu založenou na rozsáhlých konzultacích s členskými státy. Tato zpráva by měla obsahovat zhodnocení stavu jednání ohledně Ústavní smlouvy a hledat možnosti budoucího vývoje (...) Evropská rada žádá, aby bylo dne 25. března 2007 v Berlíně při příležitosti 50. výročí podpisu Římských smluv přijato politické prohlášení vedoucích představitelů EU, které stanoví evropské hodnoty a cíle a potvrdí společný závazek k jejich plnění."

*zbytečného odkladu*<sup>1</sup> po uplynutí daných dvou let. V tomto odstavci lze spatřovat reakci na situaci, kdy některý členský stát neratifikuje smlouvu pozměňující zakládající smlouvy, která nastala v EU již několikrát, a snahu zakotvit případný postup řešení obdobné situace při budoucí změně Smluv přímo do primárního práva. V podstatě od Maastrichtské smlouvy došlo při každé změně primárního práva ke komplikacím při ratifikaci (kromě Amsterodamské smlouvy, která přinesla pouze minimální institucionální reformy), počínaje Maastrichtskou smlouvou,<sup>2</sup> Smlouvou z Nice,<sup>3</sup> ÚS A LS. V případě ratifikace ÚS ratifikace nebyla po dvou letech dokončena (i když tehdy ÚS ratifikovalo méně než čtyři pětiny států). Rovněž ratifikace LS se setkala s problémy v Irsku, Německu, Polsku a ČR.

## 4.2 Zjednodušený postup pro přijímání změn

### 4.2.1 Změna třetí části SFEU

Podle odst. 6 může vláda každého členského státu, EP nebo Komise předložit ER návrh na změnu všech nebo části ustanovení třetí části SFEU, která upravuje vnitřní politiky a činnosti EU (čl. 26 - 197 SFEU). ER může přijmout rozhodnutí o změně všech nebo části ustanovení části třetí SFEU, přičemž toto rozhodnutí nesmí rozšířit pravomoci EU. ER rozhoduje jednomyslně po konzultaci s EP, Komisí a (v případě institucionálních změn v měnové oblasti) s ECB. Toto rozhodnutí vstoupí v platnost po schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.

### 4.2.2 Obecné přechodové klauzule

Odst. 7 čl. 48 SEU obsahuje dvě tzv. *obecné přechodové klauzule* neboli *pasarely* (*passarelle clauses*), které se týkají procedurálních změn Smluv. První pasarela v pododst. 1 umožňuje Evropské radě přijmout rozhodnutí, kdy v určité oblasti nebo v určitém případě, kde rozhoduje Rada jednomyslně, bude Rada v této oblasti nebo v tomto případě rozhodovat kvalifikovanou většinou. Tento postup nelze použít na rozhodnutí související s vojenstvím nebo obranou. Druhá pasarela v pododst. 2 čl. 7 stanoví, že pokud Rada přijímá legislativní akty zvláštním legislativním postupem, může ER přijmout rozhodnutí, kterým umožní

---

<sup>1</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška. Hlava VI. Závěrečná ustanovení, In SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. S. 176.

<sup>2</sup> Maastrichtská smlouva byla odmítnuta v prvním referendu v Dánsku v červnu 1992 (ve druhém referendu v květnu 1993 schválena), v Německu podléhala přezkumu ústavního soudu. Smlouva z Nice neprošla prvním referendem v Irsku v červnu 2001 (druhým referendem v říjnu 2002 schválena).

<sup>3</sup> Smlouva z Nice neprošla prvním referendem v Irsku v červnu 2001 (druhým referendem v říjnu 2002 schválena).

přijímat tyto akty řádným legislativním postupem. Obě výše zmíněné iniciativy ER musí být v souladu s Protokolem č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů oznámeny vnitrostátním parlamentům. Pokud vysloví některý vnitrostátní parlament ve lhůtě do šesti měsíců od tohoto oznámení svůj nesouhlas, rozhodnutí se nepřijme, což představuje pojistku proti nadměrnému využití či zneužití postupu. Naopak, pokud nevysloví nesouhlas ani jeden z národních parlamentů, může ER toto rozhodnutí přijmout. ER rozhoduje o přijetí rozhodnutí jednomyslně se souhlasem EP, který se usnáší většinou hlasů všech svých členů.

### 4.3 Srovnání řádného a zjednodušeného postupu pro změnu Smluv

Využití zjednodušeného postupu pro přijímání změn umožňuje změnit Smlouvy bez nutnosti formální revize (svolání mezivládní konference, případně konventu) a v případě pasarel také bez výslovného schválení členskými státy cestou národních ratifikací. Zjednodušený postup pro přijímání změn představuje "*skutečnou ústavní novinku*"<sup>1</sup> ve struktuře primárního práva, a vzbudil tak obavy z obcházení členských států ze strany unijních orgánů, jelikož jeho účelem je "*urychlit*"<sup>2</sup> změnu Smluv v případě potřeby.

Při srovnání řádného a zjednodušeného postupu podle odst. 6 čl. 48 SFEU vykazují oba postupy určité společné znaky. Návrh změny mohou podat stejné subjekty: vláda členského státu, EP a Komise. Návrhy v obou případech podléhají rozhodnutí ER. V obou postupech jsou EP a Komise (příp. ECB) pouze konzultovány, jejich stanoviska nejsou pro ER závazná. Unijní nadnárodní orgány tak nemohou bez souhlasu členských států přímo prosadit své názory, jsou odkázány na jejich případné zohlednění členskými státy. Pokud se k navrženým změnám koná konvent, jsou v něm zastoupeni reprezentanti Komise a EP, což by při vyjednávání doporučení pro mezivládní konferenci mohlo oslabit pozici členských států jako "pánů Smluv," jelikož je nutné dosáhnout konsenzu. Nicméně doporučení vypracované konventem není pro mezivládní konferenci závazné, tudíž postavení členských států není ohroženo. Každý členský stát disponuje faktickým vetem, které může uplatnit jak jeho vláda v ER (zda přijme rozhodnutí o změně týkající se třetí části SFEU u zjednodušeného postupu, nebo při vyjednávání změny Smluv na mezivládní konferenci v případě řádného postupu), tak po sjednání změny Smluv parlament nebo veřejnost při ratifikačním procesu (oba postupy). V případě využití pasarel mají národní parlamenty právo veta, rovněž ER hlasuje o přijetí opatření jednomyslně. V právu veta národních parlamentů lze vidět jakousi analogii s ratifikací, avšak, jak uvádí Georgiev, „[právo veta] plnohodnotnou ratifikaci rozhodně

---

<sup>1</sup> CRAIG: *The Lisbon Treaty...*, s. 450.

<sup>2</sup> Tamtéž.



nenahrazuje, už z toho důvodu, že mylně předpokládá aktivní přístup zákonodárných sborů k evropské agendě jako obecné pravidlo.<sup>1,2</sup> Z výše uvedeného je zřejmé, že v obou postupech role členských států jako "pánů Smluv" zůstává zachována. Zjednodušený postup změny Smluv tak neumožňuje ve srovnání s řádným postupem snadnější dosažení shody na změně Smluv - v obou postupech je nutné dosáhnout konsenzu, ale je méně náročný z formálního hlediska (není nutné pořádat mezivládní konferenci, popř. konvent, rozhodování se uskuteční v rámci stálého orgánu Unie), z čehož vyplývá jeho předpokládané výrazně kratší časové trvání.

Vyvstává otázka, jestli je pro zpětný přenos pravomocí možné využít také zjednodušený postup pro přijímání změn. Text odst. 6 a 7 čl. 48 výslovně nestanoví, že v nich uvedenými postupy lze omezit pravomoci EU, tak jak to naopak explicitně uvádí odst. 2 čl. 48 týkající se řádného postupu pro přijímání změn.

Postup vymezený odst. 6 čl. 48 se týká výhradně změn třetí části SFEU (vnitřní politiky a činnosti EU), přičemž je omezen tím, že jím nesmí dojít k rozšíření pravomocí EU, o omezení pravomocí však není stanoveno nic. Jelikož se jedná o opačné jevy, je evidentní, že zpětný přenos pravomocí splňuje podmínku zákazu rozšíření pravomocí EU. Teoreticky lze tedy dovodit, že zpětný přenos pravomocí lze uplatnit i využitím zjednodušeného postupu, samozřejmě pouze pro změny týkající se třetí části SFEU. Prohlášení č. 18 o vymezení pravomocí, připojené k LS, však výslovně zmiňuje omezení unijních pravomocí pouze v souvislosti s řádným postupem pro přijímání změn. Otázkou zůstává, jaký výklad by provedla ER v případě obdržení takového návrhu (návrhu na změnu Smluv omezující pravomoci EU podaného v rámci zjednodušeného postupu podle čl. 48 odst. 6), zda by se přiklonila k implicitnímu nebo explicitnímu výkladu. Tato práce se tak bude zpětnému přenosu pravomocí prostřednictvím primárního práva dále věnovat pouze v rámci řádného postupu pro přijímání změn.

Pokud jde o využití pasarel, jejich účelem je flexibilní rozhodování bez nutnosti formální revize Smluv a ratifikace národními parlamenty. Aby z tohoto důvodu nemohly být pasarely zneužity, jejich použití je striktně upraveno. První přechodová klauzule se vztahuje na celou SFEU a rovněž na vnější činnost EU včetně SZBP (Hlava V SEU), pokud je stanoveno jednomyslné rozhodování v Radě. Z možnosti přechodu k většinovému hlasování v Radě jsou vyloučena rozhodování o změně Smluv (Hlava VI SEU) a rozhodnutí související s vojenstvím nebo obranou. Dále je čl. 353 SFEU vyloučeno její použití u čl. 311 SFEU (rozhodování o

---

<sup>1</sup> GEORGIEV, Jiří. Flexibilní Evropská unie: ke vztahu "brzd a motorů" integrace v návrhu evropské Ústavní smlouvy. *Právník*, 2005. S. 1357.

<sup>2</sup> K odlišné aktivitě jednotlivých parlamentů členských států viz také kapitola 3.3.1.1.

finančních zdrojích EU), čl. 312 odst. 2 SFEU (rozhodování o víceletém finančním rámci), čl. 352 SFEU (klauzule flexibility), čl. 354 SFEU (pozastavení členských práv). Druhá klauzule se vztahuje na celou SFEU a SEU, pokud je zde stanoven zvláštní legislativní postup pro přijímání legislativních aktů. Shodně jako u první klauzule nesmí být podle čl. 353 SFEU použita u čl. 311, 312 odst. 2, 352 a 354 SFEU.<sup>1</sup> Vyslovení nesouhlasu národního parlamentu je upraveno vnitrostátním právem každého členského státu.<sup>2</sup> Tzv. lisabonská novela jednacích řádů obou komor parlamentu (zmiňována již v kapitole 3.3.1.1 v souvislosti s ex ante kontrolou dodržování subsidiarity národními parlamenty)<sup>3</sup> zakotvuje také tzv. vázaný mandát vlády pro rozhodování o využití pasarel v ER. Podle tohoto mechanismu nebude moci zástupce vlády ČR vyslovit souhlas s návrhem rozhodnutí bez předchozího souhlasu Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu ČR. Mandát vlády k vyslovení souhlasu s rozhodnutím bude tedy vázán na předchozí souhlas obou komor Parlamentu ČR.<sup>4</sup>

Ústavní soud ČR se v nálezu Lisabon I vyslovil k první pasarele názor, že „o změnách rozšiřujících unijní pravomoci pojmově nelze ani uvažovat, neboť se týká - jak je zjevné - jen hlasování.“<sup>5,6</sup> Také Syllová uvádí, že „Smlouvy tedy vycházejí z toho, že členské státy už do určité míry Smlouvami svěřily příslušným orgánům (...) pravomoci ke změně Smluv, a to v rozsahu daném čl. 48 odst. 7 SEU i jednotlivými články SFEU.“<sup>7</sup> Jestliže se rozhodnutí ER na základě obecných přechodových klauzulí týká jen procedurálních aspektů rozhodování (jelikož pravomoc EU je již dána v odpovídajícím právním základu), a nemůže se tedy týkat rozšiřování pravomocí EU, s využitím stejné argumentace se nemůže pravděpodobně jednat ani o omezení unijních pravomocí. Jak však uvádí Pítrová, „z hlediska systematiky zařazení tzv. obecné přechodové klauzule<sup>8</sup> v čl. 48 SEU [postupy pro přijímání změn] 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

<sup>1</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška. Hlava VI. Závěrečná ustanovení, In SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. S. 179-180.

<sup>2</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška. Hlava VI. Závěrečná ustanovení, In SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. S. 180.

<sup>3</sup> Zákon č. 162/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 90/2009 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu ve znění pozdějších předpisů.

<sup>4</sup> *Implementace Lisabonské smlouvy v rámci ČR* [online]. Mzv.cz, 16. 11. 2009 [cit. 15. 2. 2012]. Dostupné na: <[http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni\\_vztahy/evropska\\_unie/pravo\\_evropske\\_unie/aktualni\\_novely\\_primarniho\\_prava\\_eu/lisabonska\\_smlouva/implementace\\_lisabonske\\_smlouvy.html](http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/evropska_unie/pravo_evropske_unie/aktualni_novely_primarniho_prava_eu/lisabonska_smlouva/implementace_lisabonske_smlouvy.html)>.

<sup>5</sup> Nález ze dne 26. listopadu 2008, Lisabon I, sp. zn. Pl. ÚS 19/08. Bod 161. Dostupné na: <[http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-19-08\\_1](http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-19-08_1)>.

<sup>6</sup> PÍTROVÁ, Lenka. Lisabonská smlouva pod lupou Ústavního soudu ČR. In PÍTROVÁ, Lenka a kol. *Vybrané teoretické problémy evropského práva po ratifikaci Lisabonské smlouvy*. Praha: Karolinum, 2010. S. 61.

<sup>7</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška. Hlava VI. Závěrečná ustanovení. In SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. S. 180.

<sup>8</sup> Pítrová prezentuje pododst. 1 a 2 odst. 7 čl. 48 SEU jako jednu přechodovou klauzuli.

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>1,2</sup> Craig uvádí, že ve srovnání s postupem v odst. 6 (změna třetí části SFEU) je využití obecných přechodových klauzulí širší (ve smyslu možnosti použití na širší okruh ustanovení) a zároveň užší (ve smyslu možnosti použití pouze pro změnu rozhodovací procedury nebo rozhodovacího mechanismu). Shodně s Pítrovou dále dodává, že „možnost přejít od jednomyslnosti ke kvalifikované většině a od zvláštního legislativního postupu k řádnému je však signifikantní,<sup>3</sup> jelikož procedurální aspekty rozhodování (legislativní postup a způsob hlasování) mohou mít vliv na pravděpodobnost přijetí aktu - v tomto případě tedy na snadnější přijetí aktu (jelikož se jedná o zjednodušení procedurálních pravidel). Jak však uvádí Zbíral, rozhodování v Radě se neřídí pouze formálními pravidly zakotvenými v evropském právu, ale rovněž (a do značné míry) neformálními pravidly, jako je např. kultura konsenzu,<sup>4</sup> využití balíčků, postranní plateb nebo logrollingu.<sup>5</sup> Využití pasarel tedy nemusí vždy implikovat snadnější přijetí aktu. Práce se tak dále bude věnovat mechanismům zpětného přenosu pravomocí výslovně uvedených v Prohlášení č. 18.

#### 4.4 Využití mechanismu v praxi EU

Jako nejbližší možnost změny Smluv - a tedy možnost případné dohody na zpětvzetí pravomocí - byla členskými státy od vstupu LS v platnost nahlížena očekávaná změna Smluv v souvislosti s řešením dluhové krize eurozóny.

Nejbližše byl změně primárního práva tzv. fiskální kompakt, zavádějící přísnější rozpočtová pravidla a sankce za jejich porušení. Na přijetí kompaktu se státy eurozóny shodly na summitu ER v Bruselu 8. - 9. 12. 2011, a navrhovaly za tímto účelem změnu primárního práva. Velká Británie se již na tomto summitu vyjádřila, že se k této dohodě nepřipojí.<sup>6</sup> Stejně stanovisko zaujala v lednu 2012 i ČR.<sup>7</sup> Postoj Velké Británie vyústil v uzavření paktu v mezivládní rovině, tedy mimo EU a evropské právo. Smlouva o fiskální (či rozpočtové)

---

<sup>1</sup> Nález ze dne 26. listopadu 2008, Lisabon I, sp. zn. Pl. ÚS 19/08. Bod 163. Dostupné na: <[http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-19-08\\_1](http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-19-08_1)>.

<sup>2</sup> PÍTROVÁ, Lenka. Lisabonská smlouva pod lupou Ústavního soudu ČR. In PÍTROVÁ, Lenka a kol. *Vybrané teoretické problémy evropského práva po ratifikaci Lisabonské smlouvy*. Praha: Karolinum, 2010. S. 61.

<sup>3</sup> CRAIG: *The Lisbon Treaty*..., s. 451.

<sup>4</sup> ZBÍRAL: *Teorie a praxe*..., s. 84.

<sup>5</sup> ZBÍRAL: *Teorie a praxe* ..., s. 93.

<sup>6</sup> STATEMENT BY THE EURO AREA HEADS OF STATE OR GOVERNMENT. EUROPEAN COUNCIL, Brussels, 9 December 2011 [online]. Consilium. europa.eu, [cit. 27. 2. 2012]. Dostupné na: <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/126658.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/126658.pdf)>.

<sup>7</sup> POP, Valentina. *Czechs abandon EU fiscal pact, for now* [online]. Euobserver.com, 31. 1. 2012 [cit. 27. 2. 2012]. Dostupné na: <<http://euobserver.com/19/115080>>.

odpovědnosti (či Unii), jak byla obecně nazývána během vyjednávání, byla podepsána 2. 3. 2012 na summitu EU v Bruselu pod názvem Smlouva o stabilitě, koordinaci a řízení v hospodářské a měnové unii.<sup>1</sup> Přesun smlouvy do mezivládní roviny jakoukoliv možnost zpětvzetí pravomocí vyloučil.

#### 4.5 Zhodnocení mechanismu a úvahy de lege ferenda

Z procedury novelizace primárního práva řádným postupem pro přijímání změn rozebrané v podkapitole 4.1 lze tedy dovést, že jakákoliv změna primárního práva v rámci tohoto postupu - na kterém se podílí poměrně vysoký počet aktérů představovaný členskými státy a několika unijními institucemi (přestože tyto nemají přímý vliv na výslednou podobu změny) - bude velice obtížným a dlouhotrvajícím procesem. Přestože předlisabonská procedura revize smluv byla v některých aspektech odlišná,<sup>2</sup> lze předchozí tvrzení doložit na příkladech projednávání zejména ÚS a LS, ale i předchozích revizí. Postup změny zakládajících smluv je komplikovaný a časově náročný z důvodu nutnosti zajistit co největší stabilitu primárního práva s ohledem na skutečnost, že státy přenesením svých výsostných práv postupují část své suverenity ve prospěch nadnárodního celku, a zároveň revize představuje další zásahy do těchto práv<sup>3</sup> - s každou revizí primárního práva docházelo k dalšímu přenosu pravomocí ze členských států na EU. Rovněž nelze předpokládat vstřícný přístup nadnárodních institucí EU, Komise a EP, k omezení pravomocí EU, tedy jejich vlastních. EP nemusí poskytnout souhlas s nekonáním konventu, aby byl do procesu spolu s Komisí zapojen. Tyto dva orgány v rámci konventu mohou vystupovat proti navržené změně.

Revizí primárního práva lze zpět na členské státy přesunout jak celou oblast pravomocí, tzn. konkrétní společnou politiku, např. ochranu spotřebitele, nebo pouze větší či menší část této pravomocí, např. upravení zpracování a ochrana osobních údajů, a to pouze pro některý členský stát či skupinu států nebo pro všechny členské státy.

Problematicčnost změny Smluv závisí na povaze a rozsahu změn v konkrétním návrhu. V rámci mezivládní konference je nutná jednomyslnost, tzn., že každá země může jednání zablokovat. Důvody nesouhlasu s určitou změnou můžou být různé. Pokud by se jednalo o

---

<sup>1</sup> MAHONY, Honor. *Twenty five EU leaders sign German-model fiscal treaty* [online]. Euobserver.com, 2. 3. 2012 [cit. 4. 3. 2012]. Dostupné na: <<http://euobserver.com/843/115460>>.

<sup>2</sup> Změna oproti Nice: návrh na změnu primárního práva může nyní podat i EP, Rada předá návrhy ER (dříve návrhy spravovala sama Rada) a vnitrostátním parlamentům (ty dříve nebyly informovány). Komise nebyla konzultována vždy (nyní ano), možnost svolání konventu (konvent nebyl dříve podle smluv zapojen).

<sup>3</sup> ŠIŠKOVÁ, Naděžda. Kapitola X. Prameny evropského práva - I. In ŠIŠKOVÁ: *Evropské právo 1 - Ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde, 2007. S. 86.

změnu pro všechny členské státy, lze předpokládat, že (téměř) vždy bude existovat stát nebo skupina států, kterým vyhovuje současný stav. Zcela vyhovovat mu rovněž nemusí, ale může být podle jeho uvážení pro něj lepší než ten navrhovaný. V této souvislosti je nutné poznamenat, že může být výhodnější některé politiky EU (přínejmenším v určitých aspektech) vykonávat z objektivních důvodů (úspory z rozsahu, již existující materiální a personální zdroje, přeshraniční rozsah činnosti) na unijní úrovni (např. transevropské sítě, doprava, energetika, životní prostředí). Členský stát také může mít svůj subjektivní specifický národní zájem na zachování politiky nebo její části na úrovni EU (případ Francie a SZP). Pokud by se navrhovaná změna Smluv týkala pouze jednoho státu či skupiny států, je možné (v závislosti na povaze změny) předpokládat podmínění souhlasu některého státu, skupiny států či všech zbylých států začleněním také jejich požadavku na změnu.

Přesto může nastat situace, kdy navrhovaná změna vyhovuje všem státům. Pokud všem nevyhovuje, v rámci vyjednávání se státy mohou pokusit dosáhnout shody vzájemnými ústupky, kompromisy, popř. odložení určitého mechanismu na později,<sup>1</sup> přičemž lze předpokládat, že státy se budou snažit, aby v rámci kompromisu kompenzace byla přiměřená vynaložené ztrátě.

Přesun některé oblasti z výlučné pravomoci do sdílené či dokonce do koordinační/doplňkové/sdílené může být prakticky komplikovaný až nemožný. Oblasti ve výlučné pravomoci EU jsou již do takové míry upraveny akty EU jak kvantitativně, tak kvalitativně (detailně), že jejich opětovný výkon na národní úrovni by byl jistě po právní stránce složitý. Obdobně lze konstatovat při přesunu oblastí ze sdílených pravomocí do pravomocí doplňkových/koordinačních/podpůrných, kdy vzhledem k principu preempce je mnoho oblastí ve sdílené pravomoci upraveno velkým množstvím aktů.

Pokud se státy dohodnou na určité změně, vyvstává otázka další právní úpravy. Pokud dojde např. ke zrušení určitého právního základu, jehož obsah nebyl vtělen do jiného ustanovení, lze předpokládat, že všechny akty přijaté na jeho základě musí být zrušeny, popř. zrušeny a znovu přijaty jen ty části aktu, které mají zmocnění v jiném právním základu. Pokud dojde k úpravě konkrétního právního základu, lze předpokládat, že akty, které byly podle původního právního základu přijaty a po jeho změně již v něm (ani v jiném ustanovení) nenacházejí zmocnění, musí být v souladu s ním změněny, nebo zrušeny. Přestože to není

---

<sup>1</sup> V minulosti např. odložení hlasování kvalifikovanou většinou v Radě na základě dvojí většiny (55 % členů Rady zastupujících členské státy, které zároveň představují nejméně 65 % obyvatelstva Unie) až od 1. 11. 2014 (přičemž od tohoto data až do 31. 3. 2017 může kterýkoli člen Rady pořádat, aby se v konkrétním případě hlasovalo podle předchozího systému). Polsko v případě zahrnutí tohoto mechanismu do textu usnesení na summitu ER v červenci 2007 hrozilo zablokováním jednání.

příliš pravděpodobné a lze spíše předpokládat dva poslední způsoby, může také dojít k přidání nového právního základu omezujícího pravomoci EU, popř. kombinaci všech tří způsobů.

Zpětný přenos pravomocí cestou primárního práva tak jistě bude složitý - jak po stránce politické (dosažení shody všech členských států, ať už na kterékoliv z výše uvedených možností), tak po stránce právní úpravy dalších vztahů EU a členských států, přičemž záleží zejména na konkrétním návrhu a konkrétní situaci v EU - nicméně jej nelze vyloučit.

Pokud předpokládáme, že členské státy si chtějí zachovat postavení „pánů Smluv“, je obtížné formulovat návrhy de lege ferenda, které by vedly k usnadnění zpětného přenosu pravomocí. Je evidentní, že členské státy si chtějí zachovat dohled nad konečnou podobou Smluv, jelikož jsou to ony, kdo v EU drží „*pravomoci o pravomocích*.“ Překážku schválení změny omezující pravomoci EU - jednomyslný souhlas všech členskými státy - nelze odstranit. Je však možné ji překonat vyjednáváním.

## 5. Čl. 241 Smlouvy o fungování Evropské unie

V souladu s Prohlášením č. 18 umožňuje článek 241 zpětný přenos pravomocí zrušením aktu sekundárního práva. V prohlášení jsou výslovně zmíněny pouze sdílené pravomoci. Vystává otázka, zda lze omezení pravomocí EU pomocí zrušení legislativního aktu využít i v dalších dvou kategoriích pravomocí. Pokud jde o pravomoci koordinační/doplňkové/podpůrné, v těchto oblastech je převedení pravomocí na národní úroveň ve své podstatě nonsenzem, jelikož jsou to členské státy, které vykonávají tyto pravomoci, úloha EU je zde pouze koordinační/doplňková/podpůrná. Pokud dojde ke zrušení aktu v oblasti výlučných pravomocí, v souladu s judikaturou SDEU a čl. 2 odst. 1 SFEU, členské státy nemohou uvolněnou oblast obsadit svými akty.<sup>1</sup>

Zrušení legislativního aktu a zpětný přenos pravomocí v oblasti aktem upravované se tak týká pouze sdílených pravomocí. V této oblasti vykonávají členské státy podle čl. 2 odst. 2 svou pravomoc v rozsahu, *v jakém ji Unie nevykonala* nebo se ji *rozhodla přestat vykonávat*. „Konání“ v tomto případě znamená úpravu určité oblasti legislativním aktem EU. To znamená, že členské státy mohou v souladu s principem preempce konat (vyvíjet legislativní činnost), pokud EU tuto oblast ještě neupravila svou legislativou (pokud EU nekoná), nebo pokud tuto legislativu zrušila a uvolnila tak prostor členským státům (EU se rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat).

Prohlášení č. 18 zdůrazňuje možnost zrušení legislativního aktu EU z podnětu Rady a tak navrácení pravomocí členským státům: *"Rada může na podnět jednoho nebo více svých členů (zástupců členských států) a v souladu s článkem 241 Smlouvy o fungování Evropské unie požádat Komisi, aby předložila návrhy na zrušení legislativního aktu. Konference vítá prohlášení Komise, že bude těmto žádostem věnovat zvláštní pozornost."*

Čl. 241 obecně zakotvuje možnost Rady požádat Komisi, aby předložila určitý návrh, což je možné považovat za jakousi nepřímou „iniciační“<sup>2</sup> pravomoc Rady: *„Rada rozhodující prostou většinou“<sup>3</sup> může požádat Komisi, aby provedla průzkumy, které Rada pokládá za potřebné k dosažení společných cílů, a aby jí předložila veškeré vhodné návrhy. Pokud Komise žádný návrh nepředloží, sdělí Radě důvody.“<sup>4</sup>* Podobnou možnost uvádí čl. 225 SFEU pro EP, kdy EP *„může většinou hlasů všech svých členů požádat Komisi, aby*

<sup>1</sup> Viz podkapitoly 2.4 a 2.5.

<sup>2</sup> PÍTROVÁ, Lenka. Čl. 241. In SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010. S. 802.

<sup>3</sup> Zvýrazněno autorkou.

<sup>4</sup> Zvýrazněno autorkou.

*předložila vhodný návrh ve věcech, u nichž má za to, že je k provedení Smluv potřeba aktu Unie.*<sup>1</sup> Z dikce článku však jasně vyplývá, že požadavek EP se vztahuje na předložení takového návrhu aktu Komisi, který by upravoval určitou oblast na úrovni EU, což je přesným opakem zrušení aktu a vrácení pravomoci členským státům. Mj. lze těžko očekávat, že by EP požadoval po Komisi předložení návrhu na zrušení aktu, čímž by jako supranacionální orgán fakticky požadoval omezení svých pravomocí.

Z dikce článku 241 vyplývá, že Rada může po Komisi požadovat provedení průzkumů „k dosažení společných cílů“ (tedy aby pravomoc byla vykonávána na úrovni, kde to bude nejefektivnější), a předložení návrhů, tedy i návrhu na zrušení aktu. Předchozí úprava ve čl. 208 SES ve znění Smlouvy z Nice stanovovala: „Rada může požádat Komisi, aby provedla průzkumy, které Rada pokládá za potřebné k dosažení společných cílů, a aby jí předložila veškeré vhodné návrhy.“ Ve srovnání s předlisabonskou úpravou je tak v LS upřesněno dříve chybějící rozhodování v Radě, a je stanovena povinnost Komise sdělit Radě důvody, pokud žádný návrh nepředloží (viz zvýrazněná část formulace výše). V této souvislosti je tak poukazováno na to (stejně jako u zpětného přenosu pravomocí prostřednictvím novelizace primárního práva), že tímto mechanismem bylo pouze zformulováno to, co bylo na základě čl. 208 SES možné již předtím. Craig zmiňuje, že Rada (avšak v souvislosti s předložením návrhu na přijetí aktu) tuto iniciativu před vstupem LS v platnost běžně využívala.<sup>2</sup> Jak uvádí Piris: *„Instituce EU měly vždy pravomoc změnit nebo zrušit akt, který předtím přijaly.“*<sup>3</sup> Avšak, shodně jako u změny Smluv směrem k omezení pravomocí EU, hodnotí výslovné zahrnutí možnosti zrušení aktu do primárního práva pozitivně, a opět poukazuje na její důležitost hlavně z politického hlediska.<sup>4</sup>

## **5.1 Postup legislativního zrušení legislativního aktu sekundárního práva**

Pokud se EU tedy rozhodne přestat vykonávat svou pravomoc v určité oblasti a přenést tak pravomoc zpět na národní úroveň, znamená to, že legislativní akt upravující tuto oblast musí být zrušen *bez náhrady* a členským státům je takto umožněno znovu přijímat své předpisy v této oblasti. Pokud je akt zrušen, ale jeho obsah de facto přetrvává v jiném současném aktu nebo je přijat nový akt novelizující ten zrušený, nejedná se o přenos pravomocí na členské státy, jelikož pravomoc stále drží EU. Ke zrušení legislativního aktu

---

<sup>1</sup> Zvýrazněno autorkou.

<sup>2</sup> CRAIG: *The Lisbon Treaty...*, s. 33.

<sup>3</sup> PIRIS: *The Lisbon Treaty...*, s. 83.

<sup>4</sup> Tamtéž.



může dojít buď jeho zrušením orgány EU v legislativním procesu, nebo prohlášením aktu nebo jeho části za neplatný v rámci žaloby na neplatnost.<sup>1</sup>

Pokud tedy určitý stát nebo skupina států požaduje zrušení určitého legislativního aktu, musí tento podnět schválit Rada prostou většinou, tzn., že 14 států EU se musí vyslovit pro případné zrušení aktu, aby se tímto podnětem mohla začít Komise vůbec zabývat. Při vyjednávání LS byly zmíněny i návrhy, aby mohl Komisi požádat o zrušení aktu pouze jeden členský stát nebo vnitrostátní parlament. Tyto možnosti však byly zamítnuty.<sup>2</sup> Pokud podnět některého členského státu či skupiny států získá v Radě podporu (což může být samo o sobě problematické, určitý akt může z důvodu různých národních preferencí či politické orientace některým státům vyhovovat více, některým méně), Komise není povinna návrh na zrušení aktu předložit. Podle čl. 241 musí nepředloženi návrhu odůvodnit. V podobném smyslu se vyjadřuje také Prohlášení č. 18, ve kterém Komise prohlásila, že „*bude těmto žádostem věnovat zvláštní pozornost,*“<sup>3</sup> nicméně z tohoto vágního znění nelze vyvodit povinnost Komisi skutečně návrh předložit. Rovněž nepředloženi návrhu lze odůvodnit např. nutností jednotné unijní úpravy či společnými cíli vyplývajícími ze Smluv. Čl. 241 nespécifikuje důvody uvedené Komisí pro nepředloženi návrhu, neuvádí např. nutný rozsah či podrobnost argumentů.

Legislativní rušení aktů orgány EU není (rozdílně od rušení aktů EU soudní cestou) primárním právem upraveno, Smlouvy obsahují pouze ustanovení týkající se charakteristiky právních aktů a jejich přijímání. Legislativní akty EU se ruší (a rovněž mění, novelizují) stejným legislativním postupem, kterým byly přijaty,<sup>4</sup> podle LS tedy zejména řádným legislativním postupem - procedurou spolurozhodování, kdy Komise má iniciační monopol, je zapojen také EP a Rada, která rozhoduje kvalifikovanou většinou. Z použití shodné procedury vyplývá, že (stejně jako u přijetí legislativního aktu), může být často velmi obtížné (pokud ne ještě obtížnější) a zdoluhavé dosáhnout jeho zrušení.

Komise v posledním desetiletí představila několik iniciativ pro zjednodušení a zlepšení unijního právního prostředí rovněž z hlediska přehlednosti právního řádu. Mezi tyto iniciativy se řadí zejména Bílá kniha o evropském vládnutí (červenec 2001), Evropské vládnutí: lepší tvorba právních předpisů (červen 2002), Akční plán „Zjednodušení a zlepšení regulačního prostředí“ (červen 2002), Interinstitucionální dohoda o zlepšení tvorby právních

---

<sup>1</sup> Žaloba na neplatnost z důvodu porušení zásady subsidiarity je upravena v kapitole 3.3.2.

<sup>2</sup> PÍTROVÁ: *Ke koncepci...*, s. 7.

<sup>3</sup> Zvýrazněno autorkou.

<sup>4</sup> NĚMCOVÁ, Iveta. Přenos pravomocí a suverenita státu. Ústavněprávní aspekty evropské integrace. Brno, 2011. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Katedra ústavního práva a politikologie. S. 262.

předpisů (prosinec 2003), a Akční program pro snižování administrativní zátěže v Evropské unii (leden 2007). Cílem těchto iniciativ obecně je zefektivnit (zjednodušit, zprůhlednit a zrychlit) legislativní proces a snížit objem evropského práva důslednějším uplatňováním principu subsidiarity pomocí hodnocení dopadu návrhů, stanovit minimální kritéria veřejných konzultací (délka, otevřenost, zapojení aktérů), zahrnutí revizních klauzulí do legislativních aktů, kodifikace legislativních aktů, rušení zastaralých aktů, snižování administrativní zátěže podniků, přezkoumání relevantnosti aktů čekajících na schválení u EP a Rady atp. Naplňování iniciativ bylo doposud Komisí třikrát hodnoceno v dokumentech Strategický přezkum programu Lepších právních předpisů (listopad 2006), Druhý strategický přezkum – lepší právní předpisy v Evropské unii (leden 2008) a Třetí strategický přezkum – lepší právní předpisy v Evropské unii (říjen 2009). V této široké oblasti zkvalitnění legislativní činnosti EU se nyní zaměřím pouze na rušení legislativních aktů. Ve Druhém strategickém přezkumu Komise vyjadřuje záměr pokračovat ve screeningu unijní legislativy zahájeném v r. 2003, identifikaci a rušení zastaralých legislativních aktů.<sup>1</sup> Ve zprávě z r. 2008 Komise uvádí, že pokračuje v rušení aktů, které se týká cca 2 500 právních aktů. Výslovně také uvádí, že rušení se týká pouze *zastaralých* aktů, které *"již nemají skutečný účinek, ale [formálně] jsou stále platné,"*<sup>2</sup> jelikož *"nebyly výslovně zrušeny."*<sup>3</sup> Jak tedy vyplývá z iniciativ a jejich hodnocení, rušení se netýká aktů, kde se např. v důsledku měnících se podmínek a v souladu s principem subsidiarity činnosti EU stala nežádoucí. Je rovněž logické, že Komise nebude příliš ochotna ze své vlastní iniciativy navrhnout rušení právních aktů, čímž by omezovala své vlastní pravomoci. Ve Třetím strategickém přezkumu Komise už pouze uvádí, že si *"(...) klade za cíl přezkoumat veškeré právní předpisy (...) aby se tak zjistily přesahy, mezery, nesrovnalosti, zastaralá opatření i možnosti snížení regulatorní zátěže,"*<sup>4</sup> ovšem výslovně již nezmiňuje rušení aktů. Z výše uvedeného usuzuji, že v reálné evropské politice je akt rušen pouze, pokud je dotčený akt již dále zcela nepotřebný. Orgány EU by jistě měly zkoumat dříve vydané akty a zjišťovat, zda stále ještě existuje ospravedlnění pro jejich existenci nejenom z hlediska jejich aktuálnosti (relevance, popř. naopak zastarání), ale rovněž z hlediska principu subsidiarity uplatňovaného v oblastech se sdílenou pravomocí.

---

<sup>1</sup> *Druhý strategický přezkum zlepšování právní úpravy v Evropské unii* [online]. EUR-Lex.cz [cit. 1. 3. 2012]. Dostupné na: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0032:FIN:CS:PD>>.

<sup>2</sup> Tamtéž.

<sup>3</sup> Tamtéž.

<sup>4</sup> *Třetí strategický přezkum zlepšování právní úpravy v Evropské unii* [online]. S. 3. EUR-Lex.cz [cit. 1. 3. 2012]. Dostupné na: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0015:FIN:CS:PDF>>.

Pokud je přesto akt zrušen bez náhrady, vyvstává otázka právních účinků deklarace neplatnosti aktu na vnitrostátní právní řády. Budou vnitrostátní akty vydané na základě zrušeného aktu nebo k jeho provedení (v případě směrnice) také zrušeny, nebo pouze prohlášeny za neaplikovatelné? Účinnost vnitrostátních aktů vydaných na základě zrušeného aktu nejsou v doktríně ESD traktovány jednoznačně, rovněž účinnost vnitrostátních aktů přijatých k implementaci směrnice je sporná.<sup>1</sup> V případě směrnice následky jejího zrušení závisí na formě transpozičního opatření, kterým byla směrnice implementována. Formu transpozičního opatření upřesňuje SDEU ve své judikatuře. Transpoziční opatření může spočívat v prostém okopírování textu směrnice (pokud je dostatečně detailní, určitý a ucelený),<sup>2</sup> v odkázání na relevantní ustanovení směrnice (opět za podmínek detailnosti, určitosti a ucelenosti úpravy, a pokud takový způsob transpozice nebude vyvolávat aplikační problémy).<sup>3</sup> Členský stát by měl také s přijetím transpozičního opatření zrušit všechny se směrnici rozporné předpisy.<sup>4</sup> Pokud je tedy směrnice zrušena, bylo by v případě okopírování textu směrnice nutné transpoziční opatření zrušit, v případě odkázání pozměnit. Dřívější rozporné předpisy, v závislosti na nově přijaté národní úpravě a uvážení zákonodárce, mohou, nebo nemusí být přijaty. Dále pokud stávající národní předpisy, jednoznačná judikatura či stávající právní kontext zajišťují přesně, právně (nikoliv fakticky), a pro jednotlivce jasně a transparentně, dosažení požadovaného výsledku směrnice, není nutné přijímat transpoziční opatření.<sup>5</sup> V tomto případě patrně nemá zrušení směrnice na právní řád členského státu žádný vliv.

V případě nařízení (která jsou přímo aplikovatelná), se SDEU vyjádřil ve své judikatuře k otázce důsledků principu přednosti pro vnitrostátní předpis neslučitelný s nařízením. Neslučitelný vnitrostátní předpis se přijetím nařízení stává automaticky neaplikovatelným, SDEU však ponechává na národních soudech, zda jej zruší či mu přisoudí jiný právní status, který podle vnitrostátního práva přichází do úvahy (nicotnost, neaplikovatelnost, vadnost, neoperativnost atp.).<sup>6</sup> SDEU vyžaduje adaptaci či derogaci rozporných vnitrostátních předpisů, pouze pokud daný rozpor, neslučitelně s komunitním principem právní jistoty ztěžuje dotčeným jednotlivcům zjistit přesný rozsah jejich práv, příp.

---

<sup>1</sup> PÍTROVÁ, Lenka. Oddíl 5. Soudní dvůr Evropské unie. In SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. S. 834.

<sup>2</sup> KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnice ES v zemích EU a ČR*. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2002. S. 59.

<sup>3</sup> KRÁL: *Transpozice a implementace...*, s. 59-60.

<sup>4</sup> KRÁL: *Transpozice a implementace...*, s. 60.

<sup>5</sup> KRÁL: *Transpozice a implementace...*, s. 61-62.

<sup>6</sup> KRÁL, Richard. *Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace*. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2006. S. 37-39.

povinností (může např. stačit včlenění adaptační klauzule, že se tento předpis nepoužije na právní vztahy upravené v předmětném nařízení).<sup>1</sup> V případě zrušení nařízení tak záleží na konkrétním případě. Pokud nebyla vnitrostátní legislativa zrušena, postačí ji znovu v souladu s národním právem prohlásit za aplikovatelnou. Pokud byla zrušena, aby bylo provedeno navrácení pravomoci členskému státu, je nutno přijmout novou právní úpravu. Pokud byl národní předpis adaptován, např. adaptační klauzulí, tato se v rámci novelizace odstraní, popř. je provedena jiná novelizace.

## 5.2 Využití mechanismu v praxi EU

Na webových stránkách Rady se mi nepodařilo vyhledat (pokud takový záznam existuje) počet podnětů na zrušení aktu podaných členským státem nebo skupinou států. Při snaze najít v databázi Eur-Lex počet podnětů podaných členskými státy podle čl. 241, jsem našla 86 podnětů do současnosti podaných členskými státy.<sup>2</sup> Jednalo se o podnět k přijetí směrnice, ke zřízení určitého úřadu/organizace, ke zrušení rozhodnutí (a jeho nahrazení jiným), k přijetí rámcového rozhodnutí Rady, k přijetí rozhodnutí Rady, k přijetí aktu Rady, k přijetí nařízení, nebo obecně k přijetí aktu pozměňujícího jiný akt. Ani v jednom případě se nejednalo o podnět členského státu ke zrušení aktu. Dovožuji z toho, že dosud nebyl podán podnět na zrušení legislativního aktu EU.

## 5.3 Zhodnocení mechanismu a úvahy de lege ferenda

Podstatou tohoto mechanismu je dynamicky chápaný princip subsidiarity. To znamená, že pokud se (v souvislosti se změnou podmínek) ukáže, že výkon určité pravomoci na úrovni EU již není efektivní a tato pravomoc může být lépe vykonávána na národní (či regionální) úrovni, členský stát může iniciovat přesun jejího výkonu na úroveň členských států (může iniciovat zrušení legislativního aktu, který upravuje výkon konkrétní pravomoci).<sup>3</sup> Je evidentní, že orgány EU samy tuto možnost příliš nevyužívají.

Pokud srovnáme oba mechanismy pro zpětný přenos pravomocí, domnívám se, že využití navrácení pravomocí na národní úroveň leží spíše v možnosti zrušit legislativní akt, která umožňuje flexibilní reakci na měnící se globální i regionální podmínky. Katalog sdílených pravomocí je obsáhlý a v těchto oblastech pravomocí navíc zpětný přenos

---

<sup>1</sup> KRÁL: *Nařízení ES...*, s. 59-61.

<sup>2</sup> K datu 12. 3. 2012. Vyhledávání probíhalo následovně: EUR-lex.eu > Simple search > Preparatory acts > Initiatives by the Member States > Further search options > Date or time span > 1951 (Starting date) > 2012 (Ending date).

<sup>3</sup> PÍTROVÁ, Lenka. Ke koncepci „oboustranné flexibility.“ *Právní zpravodaj*, 2007, roč. 8, č. 8, s. 7.

pravomocí představuje v souladu s principem subsidiarity potenciální nástroj proti nadbytečnému centralismu a doplňuje se s rolí národních parlamentů, které vykonávají v tomto směru kontrolu ex ante a mohou také podávat žalobu na neplatnost aktu z důvodu porušení zásady subsidiarity. Potenciální z toho důvodu, že efektivnost uvedených postupů je zatím spíše slabá. Tyto novinky patrně představují maximálně možnou dohodu dosažitelnou v rámci vyjednávání LS na summitu ER a na mezivládní konferenci, zejména když vezmeme v úvahu, že k jejímu přijetí vedla téměř deset dlouhá cesta a (po neúspěchu ÚS) se státy snažily minimalizovat riziko nepřijetí další revize primárního práva.

Tento mechanismus pro zpětný přenos pravomocí nabízí několik možností svého zjednodušení. Pokud jde o subjekty oprávněné podat podnět, využití tohoto mechanismu by mohla zjednodušit možnost členských států podat podnět ke zrušení aktu přímo Komisi (bez nutnosti souhlasu Rady prostou většinou). Tato možnost se při vyjednávání LS ukázala jako neprůchodná a byla zamítnuta z důvodu koherence právního řádu. Námitka narušení koherence právního řádu se mi nezdá být naprosto opodstatněná, jelikož pro zrušení aktu by bylo potřeba několik kroků. Členské státy by musely v takovém případě podat buď vysoké množství podnětů na zrušení aktů, nebo na zrušení významných aktů, upravujících jednotlivé politiky zásadním způsobem. Dále by Komise musela podat návrh na zrušení aktu (což v současnosti není povinna učinit). Akt by musel být v následném legislativním procesu zrušen, přičemž by se použila stejná procedura, kterou byl akt přijat, nejčastěji tedy procedura spolurozhodování, kdy by zrušení aktu muselo projít Radou a zejména EP. Cesta ke zrušení aktu je tedy poměrně složitá. Související průchodnější možností představuje podání podnětu určitou skupinou států, která by však již nemusela získat nadpoloviční souhlas v Radě - např. skupina 9 (nebo méně) států, podobně jako u posílené spolupráce, a ostatní státy by po předložení podnětu v Radě mohly případně podnět podpořit a přidat se k němu.

Druhou zamítnutou možností bylo podání podnětu vnitrostátním parlamentem či skupinou parlamentů, což by odpovídalo koncepci národních parlamentů jako "*strážců subsidiarity*" obsažené v Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality.<sup>1</sup>

Domnívám se, že pokud by se projednávala revize tohoto mechanismu, obě tyto změny by byly pravděpodobně znovu navrženy.

Další návrhy de lege ferenda se týkají dalšího postupu v unijních orgánech. Nejprve se podnětem na zrušení aktu zabývá Komise. V současnosti lze předpokládat, že i když Komise není povinna návrh předložit, měla by se (zejména z politických důvodů) případným

---

<sup>1</sup> PÍTROVÁ, Lenka. Ke koncepci „oboustranné flexibility.“ *Právní zpravodaj*, 2007, roč. 8, č. 8, s. 7.

podnětem Rady vážně zabývat. Pokud by se návrhy (přínejmenším příliš často) odmítala zabývat, důsledkem by molo být zvýšení demokratického deficitu EU, napětí mezi těmito dvěma institucemi, a mezi Komisí a členskými státy. Lze předpokládat, že čím více států by se v rámci současné úpravy pro podnět vyslovilo (nad hranici minimálních čtrnácti), tím více by se Komise cítila vázána akt přezkoumat a podat návrh na jeho zrušení.

Možnost zefektivnění mechanismu představuje *povinnost* Komise provést průzkumy a podat návrh na zrušení aktu. Přestože se nedomnívám, že by tato situace nastala, slabinou tohoto prvku může být v extrémním případě zahlcení Komise, EP a Rady jako normotvůrců Unie, pokud by ad absurdum členské státy podávaly podněty ke zrušení vysokého objemu aktů. Další možnost v této souvislosti představuje stanovení minimálních požadavků na rozsah a intenzitu odůvodnění nepodání návrhu, aby podněty členských států nemohly být a priori odmítány. Toto kritérium je ovšem zase obtížně stanovitelné a přezkoumatelné, podobně jako např. odůvodnění souladu se zásadou subsidiarity.

Dále je akt projednáván v EP a v Radě. Vzhledem k tomu, že členové Rady o zrušení aktu podle současné úpravy rozhodují dvakrát, jak nejdříve při podání podnětu členským státem, tak případně poté v legislativním procesu, jedná se tak v podstatě o dvojí rozhodování o tomtéž. Na druhou stranu rozhodování prostou většinou již na počátku může indikovat případné pozice členských států (zda má návrh vůbec šanci na zrušení, zda má smysl podávat návrh na jeho zrušení a zahájit legislativní proces). V této souvislosti je však také nutné poukázat na to, že členské státy z různých důvodů mohou hlasovat jinak, pokud jde o schválení podnětu a pokud o rozhodnutí o zrušení aktu, a to v obou variantách (jak nejdříve ano a poté ne, tak naopak).

Větší překážku než rozhodování v Radě však v tomto mechanismu představuje EP jako supranacionální orgán, o kterém lze předpokládat, že a priori nebude ochoten akt zrušit. Řešením by bylo vypuštění EP z legislativního procesu rušení aktu či jeho pouhá konzultace, což by ale bylo pravděpodobně považováno (zejména u první možnosti) za nelegitimní z důvodu obcházení zastupitelské demokracie, EP jako přímo volený orgán zastupuje občany EU.

Možnosti týkající se hlasování, a z tohoto důvodu obtížně sjednatelné, představuje snížení hlasovacích prahů pro zrušení aktů v unijních orgánech.

Z výše uvedených návrhů se mi jeví jako nejvhodnější možnost podání podnětu i pouze jedním členským státem. Nedomnívám se, že by na tomto základě docházelo k tak častému rušení aktů, aby byly naplněny výše uvedené obavy.

## ZÁVĚR

Hlavním cílem této diplomové práce bylo empiricko-analytické zpracování zpětného přenosu pravomocí, a to zejména jeho mechanismů. Tyto mechanismy byly zkoumány a hodnoceny z hlediska dostatečnosti právní úpravy a praktické uplatnitelnosti a využitelnosti v evropské integraci. Cílem práce bylo rovněž provedení návrhů de lege ferenda.

V první kapitole jsem sledovala vývoj flexibility v evropském právu od začátku evropského integračního procesu do současnosti. Začlenění této kapitoly jsem považovala za důležité z hlediska vyzdvižení skutečnosti, že členské státy v průběhu integrace začaly hledat mechanismy, které by jim umožňovaly určitou flexibilitu v integraci. Některé státy hledaly možnost nenásledovat zcela vůli nadnárodních entit a nepokračovat stále v prohlubování integrace, některé naopak chtěly postoupit dále. Poprvé byla flexibilita zachycena v evropském právu Amsterodamskou smlouvou ve formě užší spolupráce. V této podobě právní úpravy byla užší spolupráce vzhledem k velmi striktním spouštěcím mechanismům prakticky nepoužitelná. Smlouva z Nice podmínky spolupráce zjednodušila a připustila ji nově i ve druhém pilíři (SZBP), avšak až do přijetí LS žádná skupina států tuto možnost nevyužila. LS dále konkretizovala a zjednodušila podmínky spolupráce a za této úpravy se již posílená spolupráce dočkala svého využití. V oblasti SZBP stále zůstává právní úprava striktnější, což vyplývá z citlivé povahy zahraniční politiky a vnější bezpečnosti.

V současnosti, s ohledem na počet členských států, rozdílnost jejich ekonomických a politických zájmů a preferencí a s tím související obtížnost dosažení shody v určitých oblastech, a vzhledem k již zahájeným posíleným spoluprácím v oblastech rodinného práva a práva duševního vlastnictví, lze konstatovat narůst potenciálu tohoto institutu a (přestože je preferován celounijní postup a má být použit až jako ultima ratio) nelze vyloučit jeho další využití. Další oblasti, ve kterých si lze představit využití posílené spolupráce, jsou oblasti sociální politiky, daní a jejich správy, životního prostředí, ochrany spotřebitele, jelikož rozhodování v těchto oblastech probíhá jednomyslně a dosažení konsenzu v rámci celé EU může být problematické (viz daň z finančních transakcí zmíněná v kapitole 1.3). K posílené spolupráci se v LS přidává nový institut, oboustranná flexibilita. Je přiblíženo také začlenění koncepce oboustranného přenosu pravomocí do textu Smluv na základě iniciativy české vlády. Tento institut se promítl do textu Smluv na několika místech, v této kapitole bylo rozebráno Prohlášení č. 18 o vymezení pravomocí, které shrnuje možnosti zpětného přenosu pravomocí.

Ve druhé kapitole jsem se zabývala rozdělením pravomocí mezi EU a členské státy, které považuji za zásadní pro uchopení celého tématu diplomové práce. Vymezení druhů pravomocí přenesených na EU, jejich rozsahu a způsobu výkonu, je zásadní pro možnosti uplatnění jejich zpětného přenosu. Tato oblast představuje klíčový prvek evropské integrace jak pro EU, tak pro členské státy, z jejichž pohledu je zásadní jak pro jednotlivé složky státní moci (exekutivní, soudní a zákonodárnou), tak pro odbornou i laickou veřejnost. Jako jednoznačný přínos LS lze spatřovat katalogizaci pravomocí, čímž významně napomohla klarifikaci vztahů mezi EU a členské státy v této oblasti a přispěla tak ke zvýšení právní jistoty.

Systematické rozdělení pravomocí do tří hlavních kategorií kodifikuje dosavadní judikaturu SDEU. LS vysvětlila charakter a rozsah pravomocí v různých věcných oblastech. Zařazení věcné oblasti do určitého druhu pravomocí reflektuje míru a intenzitu činnosti EU v této oblasti, což hodnotím jako jednoznačné pozitivum této právní úpravy, nezakládá však přímou pravomoc EU. Ta je (stejně jako předtím) konkretizována v jednotlivých ustanoveních SFEU (právních základech). Pokud jsou jednotlivé výkon a rozsah jednotlivých pravomocí vymezeny přesně, takováto systematizace je smysluplná.

Jiná situace nastává u tzv. evolutivních klauzulí (viz níže). Z důvodu snahy zachovat v systematické rozdělení pravomocí určitou flexibilitu, která by EU umožňovala reagovat na měnící se okolnosti, nebyl přijat přesný a rigidní katalog všech pravomocí, který by takovou flexibilní reakci znemožnil. Z tohoto důvodu jsou ve Smlouvách zakotvena určitá ustanovení (výše zmíněné evolutivní klauzule - obecné přechodové klauzule, zjednodušený postup pro změnu třetí části Smluv a klauzule flexibility). Právě tato obecně vymezená ustanovení, umožňující flexibilní reakci a pokrývající vše, co nelze konkrétně specifikovat, představují zároveň problematické oblasti z pohledu členských států, které se obávají „plíživého přenosu pravomocí“, který se v minulosti uskutečňoval zejména na základě posledně zmíněného ustanovení. Proto jsou tato ustanovení opatřena podmínkami svého výkonu - pojistkami proti takovému nekontrolovatelnému nárůstu pravomocí EU.

Nicméně, kategorizace pravomocí není provedena zcela ve všech oblastech. Mimo tři hlavní kategorie pravomocí stojí provádění SZBP, kde nedošlo k odstranění mezivládního charakteru bývalého druhého pilíře, a pravomoc EU koordinovat politiku zaměstnanosti, hospodářskou a sociální. Domnívám se, že je tomu tak z důvodu citlivosti a zásadního významu pro členské státy, které se v těchto oblastech nechtějí vzdát své pravomoci ve prospěch nadnárodní entity. Jako vyloženě negativní prvek pak spatřuji zejména vágní a



sporné vymezení pravomoci EU uzavírat mezinárodní smlouvy. Výklad této pravomoci bude zřejmě objasněn až činností SDEU.

Ve třetí kapitole jsem se zaměřila na charakteristiku základních zásad výkonu pravomocí EU, subsidiaritu a proporcionalitu.

Subsidiarita je politicko-právní koncept, jehož význam je sporný, názory na její efektivní uplatňování v evropské integraci se různí. Jakkoli je myšlenka zásady subsidiarity sama o sobě přínosná a v teoretické rovině opravdu významná, praktické uplatnění zásady subsidiarity jako nástroje decentralizace a brzdy přílišné integrace nebo přílišné regulace tak bylo doposud spíše slabé. Hmotněprávní kritéria subsidiarity (uspokojivé dosažení cílů na národní úrovni a lepší dosažení cílů na úrovni EU) jsou politické povahy, procedurální kritéria subsidiarity (uvedení odůvodnění aktu) mají jednoznačně právní charakter. V souladu s tímto přezkoumává zásadu subsidiarity také SDEU, přičemž materiální stránce subsidiarity se téměř nevěnuje, a procedurální stránku nezkoumá příliš intenzivně.

LS modifikuje postavení zákonodárných sborů členských států v legislativním procesu a nově jim umožňuje (alespoň částečně) participovat na legislativním postupu formou ex ante kontroly souladu návrhů aktů se zásadou subsidiarity. LS tak posiluje jak kontrolní úlohu vnitrostátních parlamentů před přijetím aktu, tak možnost iniciovat přezkum již přijatého aktu u SDEU v rámci žaloby na neplatnost z důvodu porušení zásady subsidiarity.

Pokud jde o první novinku, domnívám se, že její využití je obtížné z několika důvodů. Časový prostor osmi týdnů nemusí být dostatečný pro přezkum národní úpravy a provedení odborných analýz, k čemuž navíc parlamenty nemusí disponovat potřebnými (personálními) kapacitami. Prahy pro aktivaci mechanismu žluté a oranžové karty jsou nastaveny poměrně vysoko, jak dokládá také zpráva Komise za první rok využití tohoto mechanismu (rok 2010).

Rovněž pro efektivitu této koncepce je nutná aktivizace parlamentů a jejich vzájemná koordinace a spolupráce, přičemž procedurální stránka těchto postupů není na unijní úrovni jistě a na národní úrovni (pravděpodobně ve většině států) dostatečně upravena. Nicméně přes všechny tyto problematické body, které mohou být předmětem další revize Smluv, aktivita národních parlamentů každoročně stoupá (jak v oblasti kontroly subsidiarity, tak politického dialogu) a není vyloučeno zefektivnění mechanismu. Současná úprava tak zatím spíše přispívá k eliminování demokratického deficitu než k reálnému vlivu na legislativní proces.

Druhá novinka, možnost národního parlamentu podat žalobu k SDEU, nic nemění na věci, že SDEU se přezkumem subsidiarity příliš nezaobírá, jak jsem již naznačila výše. Větší prostor pro důslednější přezkum subsidiarity ze strany SDEU jistě existuje. Lze jej doložit na snaze Komise precizovat materiální i procedurální stránku subsidiarity, z čehož by mohl

vycházet i SDEU. Přes výše uvedené kritické poznámky považuji uvedené změny za přínosné. Jejich praktické využití již bude záležet na bdělosti vnitrostátních parlamentů a na postoji unijních institucí.

Čtvrtou a pátou kapitolu, které tvoří nejrozsáhlejší část práce, jsem věnovala analýze čl. 48 SEU a čl. 241 SFEU umožňujících zpětný přenos pravomocí. Nejprve jsem u obou forem zpětného přenosu pravomocí podrobně rozebrala relevantní právní úpravu. Následně jsem zkoumala, zda již byl mechanismus prakticky využit. V závěrečné části obou kapitol jsem se pokusila každý mechanismus zhodnotit a provést úvahy *de lege ferenda*.

Obě formy zpětného přenosu pravomocí zahrnují překážky, které jej činí obtížným. Na druhou stranu lze tyto překážky vnímat jako pojistky, aby princip nebyl nadužíván či zneužit. Takovou pojistku a klíčový bod zpětného přenosu pravomocí cestou primárního práva představuje souhlas všech členských států (aby byl zpětný přenos legitimní a jeden stát nemohl být "obejit"). V oblasti zrušení aktu je touto pojistkou nadpoloviční souhlas Rady s podnětem členského státu či skupiny členských států a využití legislativního postupu shodného s přijímáním aktu. Jak jsem již zmínila výše, tyto pojistky však zároveň představují potenciální problém při vyjednávání využití zpětvzetí pravomocí.

Z procedurálního pohledu, a také z hlediska praktické realizovatelnosti, se jeví jednodušší navrácení pravomocí prostřednictvím změny sekundárního práva než primárního. Z tohoto důvodu se domnívám, že v této možnosti lze vidět častější využití a větší význam pro evropskou integraci.

Z hlediska dostatečnosti právní úpravy mechanismů zpětného přenosu pravomocí se domnívám, že právní úprava obou postupů je dostatečná, podle jejich procedurálních ustanovení jistě lze navrácení pravomocí na národní úroveň prakticky provést. Domnívám se, že první hypotéza, která předpokládala, že *právní úprava mechanismů zpětného přenosu pravomocí je dostatečná a umožňuje navrácení pravomocí členským státům*, tak byla potvrzena. Druhou stránku věci představuje v rámci zakotvených mechanismů reálné jednání členských států a unijních orgánů, které podle mého názoru činí zpětný přenos pravomocí značně obtížným. Proto jistě existuje prostor pro vývoj právní úpravy tohoto institutu. Její případné zjednodušení by již záleželo na postojích a vyjednávání členských států. Úvahy *de lege ferenda* k této problematice jsem formulovala v podkapitole 4.5 a 5.3.

Z právního pohledu bylo podle předlisabonské právní úpravy primárního práva EU bylo (implicitně) možné novelizací primárního práva přenést pravomocí EU zpět na členské státy. Zrušení aktu sekundárního práva na základě iniciativy členským státům umožňoval čl. 241 SFEU (implicitně) také již v rámci předlisabonské úpravy, v LS došlo pouze k jejímu

upřesnění v čl. 241 a v Prohlášení č. 18. Druhá hypotéza, tedy že *obě možnosti zpětného přenosu pravomocí pouze výslovně deklarují to, co bylo možné již na základě předchozí úpravy primárního práva*, byla podle mého názoru také potvrzena. Obě tyto eventuality však nikdy nebyly realizovány a nebyly primárním právem výslovně zmíněny. Současné explicitní zakotvení těchto možností ve Smlouvách považuji za vhodnější pro právní jistotu.

Pokud srovnáme zpětný přenos pravomocí s posílenou spoluprací, tento mechanismus byl prakticky využit až po dekádě své existence a diskutovalo se o jeho sporném významu v evropském právu. Využití mechanismů posílené spolupráce ukázalo, že nevede k rozvolnění integrace, ale naopak posiluje spolupráci některých členských států v určité oblasti, kde nelze dosáhnout na úrovni celé EU konsenzu (přičemž státy mohou být úspěšnou spoluprací motivovány se připojit). Je možné, že zpětný přenos pravomocí bude využit také až za nějakou dobu, během níž může dojít k jeho modifikaci a usnadnění spouštěcího mechanismu.

Po prozkoumání zpětného přenosu pravomocí se domnívám, že nemusí oslabovat integrační proces, pokud by nebyl využíván excesivně (což vzhledem k obtížnému využití nelze předpokládat). Jeho cílem není převést co nejvíce pravomocí na národní úroveň (jeho mechanismy to v současnosti ani neumožňují). Rovněž na summitu ER v Bruselu v červnu 2007 se české delegaci podařilo prosadit včlenění mechanismu oboustranné flexibility do textu mandátu pro mezivládní konferenci (a následně do textu LS) poměrně bezproblémově. Pokud by bylo členskými státy, zejména Německem jakožto "motorem evropské integrace," které také summit pořádalo, očekáváno rozmělnění integrace, pravděpodobně by mechanismy zpětného přenosu pravomocí nebyly vůbec přijaty. Na druhou stranu, pozice české vlády byla dopředu známá, a po prozkoumání mechanismů pro zpětný přenos pravomocí mohly členské státy usoudit, že nebudou snadno a běžně využitelné.

Přes výše naznačené problémy hodnotím zavedení oboustranné flexibility pozitivně. Navrácení pravomocí na úroveň členských států je podle zakotvených mechanismů v kontextu reálného fungování EU sice obtížné, nicméně ne neproveditelné. Přestože tyto mechanismy dosud nebyly využity, jejich samotná legitimizace v evropském právu představuje v integračním procesu bezesporu významný doktrinní posun. Zejména z hlediska perspektivy budoucího vývoje, kdy naznačuje i jinou možnost než dosud aplikovaný jednosměrný přenos pravomocí na EU, a tím legitimizuje existenci samotné EU.

Je tedy otázkou budoucího vývoje, zda dojde ke zpětnému přenosu pravomocí, jehož konkrétní dopady ověří až praxe. V současnosti, kdy je primární otázkou zaměstnávající EU dluhová krize eurozóny, rovněž záleží na směru, kterým se integrace v budoucnu vydá. Již došlo k přijetí fiskálního paktu, který nyní prochází ratifikací. Je otázkou, zda bude docházet

k dalšímu posilování ekonomického rozměru HMU. I pokud by tomu tak bylo, domnívám se, že zpětný přenos pravomocí tím není vyloučen. Jak uvádí rovněž Pítrová, využití obou mechanismů zpětného přenosu pravomocí záleží zejména na „*aktivitě a politické vůli všech zúčastněných aktérů.*“<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> PÍTROVÁ, Lenka. Ke koncepci „oboustranné flexibility“. *Právní zpravodaj*, 2007, roč. 8, č. 8, s. 7.

# SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

## Odborná literatura

BALDWIN, Richard, WYPLOSZ, Charles. *Ekonomie evropské integrace*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2008. 478 s.

CHALMERS, Damian, DAVIES, Gareth, MONTI, Giorgio. *European Union Law. Cases and Materials*. Second edition. New York: Cambridge University Press, 2010. 1150 s.

CRAIG, Paul. *The Lisbon Treaty: law, politics and treaty reform*. 1. vydání. Oxford : Oxford University Press, 2010.

ČEPELKA, Čestmír. *Právo mezinárodních smluv: Vídeňská úmluva o smluvním právu (1969) s komentářem*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 1999. 202 s.

DE BÚRCA, Gráinne, CRAIG, Paul. *EU Law. Texts, Cases and Materials*. 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 2011. 1155 s.

DE BÚRCA, Gráinne, CRAIG, Paul. *The evolution of EU law*. 2. vydání. Oxford University Press, 2011.

DRULÁKOVÁ, Radka: *Subsidiarita v Evropské unii: právní princip nebo užitečný symbol?* Vyd. 1. Praha: Oeconomica, 2010. 233 s.

DRULÁKOVÁ, Radka: *Subsidiarita v Lisabonské smlouvě - náprava nedostatků?* Praha: Oeconomica, 2009. 19 s. (není vydání)

GEORGIEV, Jiří. Flexibilní Evropská unie: ke vztahu "brzd a motorů" integrace v návrhu evropské Ústavní smlouvy. *Právník*, 2005. S. 1354-1363.

GEORGIEV, Jiří. Jakou roli přisoudil Konvent EU národním parlamentům? *Evropské a mezinárodní právo*. 2003, č. 2. s. 3 - 9.

GEORGIEV, Jiří. Lisabonský nále z Karlsruhe. In KUST, Jan (ed.) *Evropské inspirace z Karlsruhe: vztah evropského práva k ústavnímu řádu členského státu ve světle rozhodnutí německého ústavního soudu k Lisabonské smlouvě*. Praha: OEZ, 2009. 86 s.

HARTLEY, T. C. *The foundations of European Union law: an introduction to the constitutional and administrative law of the European Union*. Seventh edition. Oxford: Oxford University Press, 2010.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. podstatně rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 1459 s.

KARLAS, Jan: *Národní parlamenty a kontrola evropských záležitostí: komparativní analýza*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2011.

KLÍMA, Karel a kol. *Evropské právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011. 579 s.

KRÁL, Richard. *Nářízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace*. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2006. 128 s.

KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnice ES v zemích Eu a ČR*. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2002. 158 s.

MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné. Jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému*. 5. podstatně upravené a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 1993. 551 s.

NĚMCOVÁ, Iveta. *Přenos pravomocí a suverenity státu. Ústavněprávní aspekty evropské integrace*. Brno, 2011. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Katedra ústavního práva a politologie.

PIRIS, Jean-Claude. *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. 426 s.

PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva prizmatem Lisabonské smlouvy*. Praha: Linde Praha, 2010. 2., dopl. vyd. 422 s.

PÍTROVÁ, Lenka. Ke koncepci „oboustranné flexibility“. *Právní zpravodaj*, 2007, roč. 8, č. 8, s. 6-7.

PÍTROVÁ, Lenka a kol. *Když se řekne Lisabonská smlouva: perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce*. Praha: Odbor informování o evropských záležitostech, Úřad vlády České republiky, 2008. 156 s.

PÍTROVÁ, Lenka: *Kontrola dělby pravomocí v EU se zřetelem ke kompetenčním excesům*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR; Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010.

PÍTROVÁ, Lenka a kol. *Vybrané teoretické problémy evropského práva po ratifikaci Lisabonské smlouvy*. Praha: Karolinum, 2010. 86 s.

SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. Praha: C. H. Beck, 2010. 4. vyd. 362 s.

SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 1299 s.

ŠÍŠKOVÁ, Naděžda a kol. *Lisabonská smlouva a její dopady na mezinárodní evropské a vnitrostátní právo členských států*. 1. vydání. Praha: Leges, 2012. 275 s.

ŠÍŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1 - Ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde, 2007. 310 s.

TICHÝ, Luboš a kol. *Dokumenty ke studiu evropského práva*. 3., přeprac. vyd. Praha: Linde, 2006. 910 s.

TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. 953 s.

TLAMYCHA, Jan. Soudní přezkoumatelnost principu subsidiarity v EU. In GEORGIEV, Jiří (ed.) *Princip subsidiarity v právní teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: CEVRO Institut, o.p.s., 2007. S. 91-105.

TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. Praha: Leges, 2010. 6., přeprac. a aktualiz. vyd. 301 s.

TÝČ, Vladimír. Co přinesl (a co nepřinesl) Amsterdam? In TÝČ, Vladimír (ed.). *Ročenka evropského práva. Sv. 3, 1997*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 1998. S. 11 – 48.

TUNKROVÁ, Lucie, FIALA, Vlastimil, ZBÍRAL, Robert. *Vybrané otázky rozhodování a vyjednávání v Radě EU*. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense: Právnická fakulta, Univerzita Palackého v Olomouci, 2009. 223 s.

WEATHRILL, Stephan. *Cases & Materials on EU law*. 9th ed. Oxford: Oxford University Press, 2010. 710 s.

ZBÍRAL, Robert: *Teorie a praxe vyjednávání v Radě Evropské unie*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008. 215 S.

## **Judikatura**

### **Soudní dvůr Evropské Unie**

C-22/70, Komise vs. Rada (ERTA) [1971] ECR 263

C-331/88 R vs. Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Fedesa [1990] ECR I-4023

C-84/94 Velká Británie vs. Rada [1996] ECR I-5755

C-233/94 Německo vs. EP a Rada [1997] ECR I-2405

C-376/98 Německo vs. EP a Rada [2000] ECR I-8419



C-377/98 Nizozemí vs. EP a Rada [2001] ECR I-7079

### **Nález ústavního soudu České republiky**

Nález Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008, Lisabon I, sp. zn. Pl. ÚS 19/08.

### **Zdroje v elektronické podobě**

#### **Právní předpisy**

*Council Decision of 10 March 2011 authorising enhanced cooperation in the area of the creation of unitary patent protection (2011/167/EU)* [online]. EUR-Lex.europa.eu [cit. 12. 1. 2012]. Dostupné na: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:076:0053:0055:EN:PDF>>.

*Nářízení Rady č. 1259/2010 ze dne 20. prosince 2010, kterým se zavádí posílená spolupráce v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky* [online]. EUR-Lex.europa.eu, [cit. 12. 1. 2012]. Dostupné na: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:343:0010:0016:cs:PDF>>.

*Rozhodnutí Rady ze dne 12. července 2010, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky.* Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:343:0010:0016:en:PDF>

*Smlouvy* [online]. EUR-Lex, Přístup k právu Evropské unie. Dostupné na < <http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/index.htm#founding>>.

#### **Ostatní zdroje v elektronické podobě**

*Analýza dopadů Lisabonské smlouvy* [online]. Úřad vlády České republiky, Sekce evropské záležitosti. 60 s. Dostupné z <<http://www.vlada.cz/cz/evropske-zalezitosti/dokumenty/analyza-dopadu-lisabonske-smlouvy-66830/>>.

BITVAROVÁ, Klára. *Po prvním dnu summitu zůstává vše otevřené* [online]. iHNed.cz, 22. 6. 2007 [cit. 16. 1. 2012]. Dostupné na: <<http://zpravy.ihted.cz/svet/c1-21456570-vondra-ze-summitu-ne-extra-burty-jen-pro-nekoho>>.

BŘICHÁČEK, Tomáš. *Neostře hranice pravomocí ES/EU. K „lisabonskému“ nálezu Ústavního soudu.* [online]. Revuepolitika.cz, 17. 5. 2009 [27. 2. 2012]. Dostupné na: <[www.revuepolitika.cz/clanky/103/neostre-hranice-pravomoci-es-eu](http://www.revuepolitika.cz/clanky/103/neostre-hranice-pravomoci-es-eu)>.

*Daň z finančních transakcí: EU by měla spechat pomalu.* EurActiv.cz, 15. 3. 2012 [cit. 17. 3. 2012]. Dostupné na: <<http://www.euractiv.cz/ekonomika-a-euro/clanek/dan-z-financnich-transakci-eu-by-mela-spechat-pomalu-009716>>.

*Impact Assessment Board (IAB)* [online]. Ec.europa.eu [cit. 17. 2. 2012]. Dostupné na: <[http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm)>.

*Komise i Evropský parlament podpořily mandát mezivládní konference* [online]. EurActiv.cz, 11. 7. 2007 [cit. 16. 1. 2012]. Dostupné na: <<http://www.euractiv.cz/budoucnost-eu0/clanek/komise-i-evropsky-parlament-podporily-mandat-mezivladni-konference>>.

*Komise navrhuje jednotnou ochranu patentů na podporu výzkumu a inovací.* BusinessInfo.cz, 13. 4. 2011 [cit. 13. 1. 2012]. Dostupné na: <<http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/aktuality-z-evropske-unie/komise-navrhuje-jednotna-ochrana-patentu/1000661/60415/>>.

MAHONY, Honor. *Twenty five EU leaders sign German-model fiscal treaty* [online]. Euobserver.com, 2. 3. 2012 [cit. 4. 3. 2012]. Dostupné na: <<http://euobserver.com/843/115460>>.

*Mandát pro mezivládní konferenci v roce 2007* [online]. Consilium.europa.eu [cit. 16. 1. 2012]. Dostupné na: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/cs/07/st11/st11218.cs07.pdf>>.

*Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zavádí posílená spolupráce v oblasti vytvoření jednotné patentové ochrany* [online]. EUR-Lex.europa.eu [cit. 14. 1. 2012]. Dostupné na: <[http://ec.europa.eu/internal\\_market/indprop/docs/patent/com2011-215-final\\_cs.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/indprop/docs/patent/com2011-215-final_cs.pdf)>.

*Patent EU bude. Zapojí se ale jen 25 zemí.* EurActiv, 11. 3. 2011 [cit. 13. 1. 2012]. Dostupné na: <<http://www.euractiv.cz/podnikani-a-zamestnanost/clanek/zelena-pro-patent-eu-zapoji-se-ale-jen-25-zemi-008559>>.

POP, Valentina. *Czechs abandon EU fiscal pact, for now* [online]. Euobserver.com, 31. 1. 2012 [cit. 4. 3. 2012]. Dostupné na: <<http://euobserver.com/19/115080>>.

*Pokyny pro hodnocení dopadů Evropské komise* [online]. Mvcr [cit. 17. 2. 2012]. Dostupné na: <<http://www.mvcr.cz/clanek/hodnoceni-dopadu-regulace-ria.aspx>>.

*Pozice vlády České republiky v rámci jednání o institucionální reformě Evropské unie* [online]. Vláda.cz [cit. 16. 1. 2012]. Dostupné na: <[http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/aktualne/Pozice\\_vlady\\_CR-\\_final\\_25.4..pdf](http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/aktualne/Pozice_vlady_CR-_final_25.4..pdf). S. 4 - 5>.

PreLex.eu [online]. [cit. 13. 12. 2011]. Dostupné na: <[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=cs&DosId=200370](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=cs&DosId=200370)>.

*Problematika posuzování dopadů nově připravovaných opatření (impact assessment)* [online]. Mvcr.cz [cit. 17. 2. 2012]. Dostupné na: <<http://www.mvcr.cz/clanek/problematika-posuzovani-dopadu-nove-pripravovanych-opatreni-impact-assessment.aspx>>.

*Sdělení Komise Evropské radě. Program pro občany přinášející výsledky pro Evropu* [online]. S. 9. EUR-lex.eu [cit. 25. 2. 2012]. Dostupné na: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0211:FIN:CS:PDF>>.

STATEMENT BY THE EURO AREA HEADS OF STATE OR GOVERNMENT. EUROPEAN COUNCIL, Brussels, 9 December 2011 [online]. Consilium.europa.eu [cit. 4. 3. 2012]. Dostupné na: <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/126658.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/126658.pdf)>.

*Vláda přijala oficiální postoj k euroústavě* [online]. EurActiv.cz, 23. 2. 2007 [cit. 16. 1. 2012]. Dostupné na: <<http://www.euractiv.cz/cr-v-evropske-unii/clanek/vlada-prijala-oficialni-postoj-k-euroustave>>.

*Výroční zpráva za rok 2010 o vztazích Evropské komise s vnitrostátními parlamenty* [online]. EUR-lex.eu [cit. 26. 2. 2012]. Dostupné na: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0345:FIN:CS:PDF>>.

*Závěry předsednictví Evropské rady v Bruselu 15. a 16. června 2006* [online]. Consilium.europa.eu [cit. 15. 1. 2012]. Dostupné na: <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/CS/ec/90115.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/CS/ec/90115.pdf)>.

*Zpráva Komise o subsidiaritě a proporcionalitě (18. zpráva o zlepšení právních předpisů za rok 2010)* [online]. EUR-Lex.eu [cit. 26. 2. 2012]. Dostupné na: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0344:FIN:CS:PDF>>.

## **Abstrakt**

***Klíčová slova:*** oboustranná flexibilita, zpětný přenos pravomocí, dělba pravomocí mezi Evropskou unií a členskými státy, zásada subsidiarity a proporcionality, užší/posílená spolupráce, změna primárního práva, zrušení aktu sekundárního práva

Tato práce se zabývá tzv. oboustrannou flexibilitou, novým institutem zakotveným v Lisabonské smlouvě. Oboustranná flexibilita vyjadřuje obousměrnost přenosu pravomocí, vychází z dosud aplikovaného přenosu pravomocí členských států na Evropskou unii, a nově přináší možnost přenést pravomoci naopak z Evropské unie zpět na členské státy. Práce je zaměřena především na zpětný přenos pravomocí z EU na národní úroveň. Práce sleduje vývoj flexibility v evropském právu (od užší/posílené spolupráce k oboustranné flexibilitě). Dále se zabývá dělbou pravomocí mezi EU a členskými státy a základními zásadami jejich výkonu, zásadami subsidiarity a proporcionality. Nejvíce prostoru je věnováno zkoumání právní úpravy a praktické využitelnosti mechanismů zpětného přenosu pravomocí, kterými jsou změna primárního práva ve smyslu omezení pravomocí EU (čl. 48 SEU) a zrušení aktu sekundárního práva (čl. 241 SFEU). Součástí diplomové práce jsou také úvahy de lege ferenda.

## **Abstract**

**Key words:** reciprocal transfer of powers, repatriation of powers, delimitation of powers between the EU and the Member States, subsidiarity, proporcionality, closer/enhanced cooperation, Treaty amendment, derogation of secondary legislation

This thesis deals with what can be called a reciprocal transfer of powers, what represents a new institute brought by the Lisbon Treaty. This institute expresses a two-way transfer of powers in the EU. It retains the conferral of powers of the Member States to the EU (which is what has been done so far) and newly brings a possibility to repatriate the powers which have been previously conferred upon the EU to the Member States. The thesis is aimed at exploring the repatriation of powers to the national level. Firstly, the development of flexibility principle in the European integration is introduced. Subsequently, the delimitation of powers between the EU and the Member States is explored, together with the principles governing their exercising - the principles of subsidiarity and proporcionality. The main part of the thesis examines the mechanisms for repatriating the powers contained in the Lisbon Treaty - these are the Treaty amendment with a view to reduce the powers of the EU (Art. 48 TEU) and derogation of secondary legislation (Art. 241 TFEU). The thesis also includes some considerations de lege ferenda.