

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Robert Zbírál

**Zpětný přenos pravomocí Evropské unie na členské státy**

Dizertační práce

Olomouc 2011

Prohlašuji, že jsem dizertační práci na téma Zpětný přenos pravomocí Evropské unie na členské státy vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 23. října 2011.

Robert Zbírál

## Obsah

<b>1</b>	<b>Úvod</b> .....	<b>5</b>
1.1	Vymezení a cíle textu.....	6
1.2	Aplikovaná metodologie.....	12
1.3	Členění práce.....	14
1.4	Současný stav výzkumu: analýza použitých zdrojů.....	16
1.5	Vysvětlení formální stránky textu.....	19
1.6	Naplnění podmínky uveřejnění významné části práce.....	21
1.7	Poděkování.....	23
<b>2</b>	<b>Pojem pravomoci a jeho obsah</b> .....	<b>24</b>
2.1	Kompetenční norma v teorii práva.....	24
2.2	Pojem pravomoc v čl. 10a Ústavy ČR.....	25
2.3	Terminologie ve zřizovacích smlouvách EU.....	27
2.4	Terminologie čl. 10a Ústavy versus pojmosloví zřizovacích smluv.....	29
2.5	Obsah pojmu pravomoc v dosavadní praxi orgánů ČR.....	33
2.6	Zhodnocení dosavadních poznatků se zvláštním ohledem na přenos pravomocí na EU.....	37
<b>3</b>	<b>Charakter přenosu pravomocí na EU</b> .....	<b>41</b>
3.1	Dotčení suverenity a možnost přenosu pravomocí na mezinárodní úroveň.....	41
3.2	Charakter přenosu pravomocí na EU prizmatem ústavního práva členských zemí: komparativní pohled.....	44
3.2.1	Druhy a podmínky přenosu pravomocí v „evropských“ klauzulích ústav.....	45
3.2.2	Podmínky a limity přenosu pravomocí v judikatuře vybraných nejvyšších soudů členských států.....	58
3.2.3	Pojetí přenosu pravomocí v českém ústavním právu.....	67
3.3	Vnímání přenosu pravomocí prizmatem unijního práva.....	72
3.4	Charakter přenosu pravomocí na EU: střet národních ústavních úprav s právním řádem EU nebo soulad?.....	82
<b>4</b>	<b>Částečné zpětvzetí pravomocí EU</b> .....	<b>88</b>
4.1	Jednostranné zpětvzetí pravomocí.....	88
4.2	Souhlasné zpětvzetí části pravomocí.....	90
4.2.1	Zpětvzetí pravomocí cestou změn primárního práva.....	91
4.2.2	Zpětvzetí pravomocí zakotvených v sekundární legislativě.....	97
4.3	Význam rozhodovacích mechanismů pro zpětný přenos pravomocí.....	107
4.3.1	Teoretická východiska pro posuzování obtížnosti rozhodování o zpětvzetí pravomocí na úrovni EU.....	107
4.3.2	Rozhodování o zpětvzetí pravomocí v praxi: případová studie reforem společné zemědělské politiky.....	110
4.3.3	Faktory naplnění podmínek společné rozhodovací pasti.....	117
4.4	Závěr: cesty k častější aplikaci částečného zpětného přenosu pravomocí.....	119
<b>5</b>	<b>Úplné zpětvzetí pravomocí členských státem (vystoupení z EU)</b> .....	<b>123</b>
5.1	Relevance vystoupení z EU.....	123
5.2	Teoretické modely podoby výstupní klauzule v mezinárodních smlouvách.....	126
5.3	Historický exkurz: vystoupení z EU dle právního stavu před platností Lisabonské smlouvy.....	128
5.4	Cesta k výstupní klauzuli v čl. 50 L-SEU.....	131
5.5	Obecná pozitiva a negativa včlenění výstupní klauzule do primárního práva.....	139
5.6	Analýza čl. 50 L-SEU: nedokonalá úprava pro vyhocenou situaci?.....	144
5.7	Závěr: hledání ideální výstupní klauzule pro EU.....	147
<b>6</b>	<b>Procesní podmínky zpětného přenosu v ústavním právu členských zemí s důrazem na ČR</b> .....	<b>152</b>

6.1	Částečné zpětvzetí pravomocí.....	152
6.1.1	Zrušení sekundárního práva .....	152
6.1.2	Zpětvzetí formou změn primárního práva .....	153
6.2	Úplně zpětvzetí pravomocí.....	155
<b>7</b>	<b>Bod, z něhož není návratu? Empirická analýza hloubky přenosu pravomocí na EU .....</b>	<b>160</b>
7.1	Míra vlivu unijní legislativy na vnitrostátní právní řády: kvantitativní rozměr přenosu .....	160
7.1.1	Míra vlivu unijní legislativy na vnitrostátní právní řád: hranice 80 %.....	161
7.1.2	Metodologická východiska pro měření.....	164
7.1.3	Míra vlivu unijní legislativy na vnitrostátní právní řády členských států EU.....	166
7.1.4	Vliv unijní legislativy na český právní řád.....	171
7.1.5	Komparace výsledků a zhodnocení rozsahu přenosu .....	179
7.1.6	Addendum: Poznámky k metodologickým omezením výzkumu v podkapitole 7.1 .....	183
7.2	Případová studie měnové unie: kvalitativní rozměr přenosu.....	185
7.2.1	Právní status členství v eurozóně a možnost odchodu z ní.....	187
7.2.2	Vystoupení z EU a (nebo) z eurozóny? .....	189
7.2.3	Právně-praktický rozměr dopadů opuštění eurozóny .....	190
7.2.4	Historické zkušenosti se vzdáním se jednotné měny .....	193
7.2.5	Hospodářská a měnová unie: zhodnocení rozsahu přenosu .....	195
7.2.6	Krátká poznámka k ústavním následkům vstupu ČR do eurozóny.....	196
<b>8</b>	<b>Závěr .....</b>	<b>199</b>
<b>9</b>	<b>Seznam citovaných zdrojů .....</b>	<b>203</b>
9.1	Právní předpisy .....	203
9.2	Soudní rozhodnutí .....	205
9.3	Ostatní primární zdroje .....	209
9.4	Interview.....	213
9.5	Sekundární zdroje.....	213
<b>10</b>	<b>Shrnutí a klíčová slova .....</b>	<b>237</b>
<b>11</b>	<b>Abstract and keywords.....</b>	<b>239</b>

## Seznam vložených objektů

Tabulka 1:	Klíčové prvky přenosu pravomocí v ústavách členských států.....	54
Tabulka 2:	Platná unijní a česká legislativa: absolutní čísla.....	173
Tabulka 3:	Kvantita přijaté legislativy v EU a ČR.....	173
Tabulka 4:	Přehled vlivu EU na návrhy zákonů předložené Sněmovně v roce 2008 .....	176
Tabulka 5:	Míra vlivu EU na schválené návrhy zákonů předložené Sněmovně v roce 2008: oblasti působení.....	178
Tabulka 6:	Podíl druhů unijních impulsů na vnitrostátní implementaci v ČR.....	178
Tabulka 7:	Implementace legislativy EU dle schválených návrhů zákonů.....	179
Tabulka 8:	Komparace výsledků jednotlivých výzkumů .....	181
Graf 1:	Celkové výdaje na společnou zemědělskou politiku a jejich složení .....	112

# 1 Úvod

Proces evropské integrace v posledních 50 letech zcela proměnil kontinent, na kterém probíhá. I když je obtížné srovnávat jiná historická období a rozdílné společenské nebo technologické podmínky, můžeme říci, že integrační projekt uspěl tam, kde fatálně selhaly předchozí řešení typu koncertu velmocí v 19. století nebo systémů bezpečnostních záruk v meziválečném období. Není snad v současné Evropě člověka, který by považoval válku mezi jejími členy za realistickou hrozbu; přes všechny aktuální obtíže patří EU svou vyspělostí politickou a hospodářskou k subjektům, ke kterým naprostá většina ostatních částí světa vzhlíží s obdivem či dokonce nepokrytou závistí. Samozřejmě nelze tvrdit, že to vše by nemohlo být dosaženo bez EU. Na druhou stranu by bylo odvážné prohlašovat, že integrace nepatřila k hlavním katalyzátorům popsaného příznivého vývoje.

Kromě nepopíratelných výhod však jsou s účastí na integraci spojeny také nezanedbatelné náklady. K těm možná nejčastěji zmiňovaným patří omezování států a jejich občanů požadavky, které EU na uvedené subjekty klade. Oproti jiným pokusům o mezinárodní spolupráci zašla evropská integrace hlouběji, těžko hledat případ, kdy by státy byly tolik vzájemně provázané a souhlasily s tak významnými zásahy do svých pravomocí. To, že dříve nesmiřitelní nepřátelé postupně přijali projekty jako společný trh, prostor bez vnitřních hranic nebo měnovou unii, je možno považovat za zázrak. Zároveň zdaleka nelze považovat integraci za ukončenou, stojí před ní stále nové výzvy. Typickým příkladem jsou události spojené s probíhající hospodářskou a finanční krizí a záchranou některých zemí eurozóny: úvahy o společných evropských dluhopisech, jednotném ministerstvu financí nebo evropské dani z finančních transakcí potvrzují další posuny ve vzájemném sblížení. Spolu s konkrétními aktivitami byly významně zasaženy také právní řády států, včetně jejich ústavních základů.

Předchozí odstavec dokládá jednu z klíčových charakteristik integrace. Ta byla vždy vnímána jako jednodimenzionální proces prohlubování spolupráce, skládající se z přenosu dalších a dalších pravomocí členských zemí na EU.<sup>1</sup> Už první předseda Komise Walter Hallstein to dokonce považoval za podmínku úspěchu a rád využíval analogie k jízdě na kole, prohlašoval, že pokud státy přestanou šlapat a integrace nebude postupovat kupředu, zhroutí se.<sup>2</sup> Pravdou je, že tato logika nepřevládá pouze teoreticky, ale je dominantní také v praxi. Na druhou stranu by bylo

---

<sup>1</sup> Jak dokládá i název (o obsah) jedné z nejznámějších zahraničních učebnic o EU: DINAN, Desmond. *An Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. Houndmills: Palgrave, 2010.

<sup>2</sup> *Western Europe: Pulling Apart*. Time, 14. února 1969. Dostupné na <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,900621-1,00.html>.

naivní se domnívat, že je zcela vyloučen proces opačný. Integrace je výsledkem působení společenských sil, nejedná se o fyzikální nebo chemický jev, který musí následovat přírodou určený běh. Přesto i odborná obec se téměř výhradně soustředí na výzkum integrace, zatímco analýza dezintegrace je stále mimo hlavní proud zájmu.<sup>3</sup> Možným vysvětlením této skutečnosti je obdoba „stádního chování“. Podle některých názorů většina vědců v záležitostech EU následuje impulsy vnucené jim politickým prostředím a proto se soustředí na stejná témata nebo volí podobný přístup, místo aby prosazovali vlastní agendu nebo kriticky pohlíželi na „nezpochybnitelné“ skutečnosti.<sup>4</sup> Předkládaná dizertační práce má ambici se v tomto směru odlišit a věnovat se tématu originálnímu, čímž doufám přispěje ke snížení (alespoň mnou pocíťovaného) informačního deficitu ve zmíněné oblasti výzkumu.

## 1.1 Vymezení a cíle textu

Obecný záměr je pouze prvním krokem na dlouhé cestě k výsledkům obhajitelným v odborné obci. Možných pojetí zpracování tématu existovalo na počátku několik. Jedním ze zvažovaných bylo vnímání vztahu EU-členské státy optikou dimenze ztráty/znovunabytí suverenity. Suverenita je koncept tradiční a ze státovědného pohledu klíčový, nelze jej pominout a ani „zničit“,<sup>5</sup> i proto se bez něho na některých místech text neobejde a vrací se k němu. Na druhou stranu rozbor dotčení suverenity nepovažuji za natolik přínosný, aby na něm stála celá práce. Neexistuje totiž shoda, jak vlastně uvedený termín analyticky pojmut, Jan Filip to výstižně vyjadřuje slovy: „výkladem suverenity se nikdo nikdy nikomu nemůže zavděčit.“<sup>6</sup> Z uvedeného důvodu je zvolen přístup odlišný, zamýšlející vazbu EU-státy zkoumat prizmatem rozdělení pravomocí, což po mém soudu je koncept daleko snadněji uchopitelný, srozumitelnější, a v konečném důsledku tak užitečnější.<sup>7</sup> V tomto smyslu je práce řízena následujícím výzkumným rámcem:

Hlavní výzkumná otázka: Je přenos pravomocí členských států na Evropskou unii nezvratným procesem?

<sup>3</sup> Srv. BENZ, Arthur, ZIMMER, Christina. The EU's Competences: The Vertical Perspective on the Multilevel System. *Living Reviews in European Governance*, 2010, roč. 5, č. 1, s. 22.

<sup>4</sup> Viz VAN GESTEL, Rob, MICKLITZ, Hans. Revitalizing Doctrinal Legal Research in Europe: What about Methodology? *EUI Working Papers: Law*, 2011, č. 5, s. 9.

<sup>5</sup> V tomto ostatně neuspěl ani takový velikán, jakým nesporně byl Hans Kelsen, k tomu JAKAB, András. Neutralizing the Sovereignty Question: Compromise Strategies in Constitutional Argumentation efore European Integration and since. *European Constitutional Law Review*, 2006, roč. 2, č. 3, s. 380-382.

<sup>6</sup> Pravda, s dovětkem „nebude-li vykládána v historickém a politickém kontextu“, FILIP, Jan. Evropeizace ústavního práva v České republice (vybrané problémy). *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2009, roč. 17, č. 3, s. 165.

<sup>7</sup> Shodně o užitečnosti analýzy pravomocí oproti suverenitě WAGNEROVÁ, Eliška. Suverenita z různých perspektiv. *Jurisprudence*, 2009, roč. 18, č. 8, s. 7; BIEBER, Roland. An Association of Sovereign States. *European Constitutional Law Review*, 2009, roč. 5, č. 3, s. 399.

Výzkumná otázka má identifikovat hlavní badatelský problém, kterým se text zabývá.<sup>8</sup> Výchozím impulsem pro výzkum bylo citované zjištění, že integrace je vnímána jako jednostranný proces charakterizovaný neustálým prohlubováním vzájemné spolupráce. Primárním cílem dizertační práce je odhalit, zda tento dominantní pohled je teoreticky a prakticky podložen, nebo jestli jsou realistické i protichůdné tendence, jinak řečeno, jestli lze pravomoci zpětně přenášet z EU na členské státy (viz dále). Z hlediska obsahu pokrývá výzkumná otázka z diskutovaného důvodu téma, které je dlouhodobě mimo pozornost hlavního proudu výzkumu v oborech ústavního a evropského práva a nabízí proto doufám prostor dovolující objevné (paradoxní) zpracování zvolené látky. Už letmý pohled na výzkumnou otázku prozradí její klasifikační variantu, dizertační práce zkoumá v binární rovině hodnotu proměnné zpětný přenos (ano/ne), v některých částech textu se však uchyluje též k explanačnímu rozměru a pokouší se vysvětlit, proč proměnná nabývá daných hodnot.

Jistá vágnost výzkumné otázky nicméně vyžaduje přesnější vymezení řady pojmů. Už na tomto místě se sluší několik slov věnovat definici ústřednímu bodu (tématu) práce, tedy zpětvzetí pravomocí EU členskými státy (státy).<sup>9</sup> V textu je pojímán jako stav, kdy je členskými státy plně navracena pravomoc, která byla předtím přenesena (případně vykonávána) na úrovni EU. Jak bude dále podrobně vysvětleno, to může být provedeno buď navrácením všech pravomocí (vystoupení), nebo celé sady pravomocí vztahujících se k určité oblasti (například celá společná politika, tj. právní základ v primárním právu), konečně rovněž zrušením konkrétní aktivity EU v rámci některé oblasti činnosti (například nařízení dovolující EU něco činit v případě sdílených pravomocí).

Koncept zpětného přenosu by zaprvé neměl být zaměňován se zásadou subsidiarity. Ta se totiž aplikuje pouze v posledním ze tří uvedených případů, slouží k určení vhodnosti výkonu pravomocí u již přenesených pravomocí, nikoliv jako princip určující základy rozdělení pravomocí mezi EU a členskými zeměmi.<sup>10</sup> Zadruhé, zpětvzetí je nutné rozlišovat od zpětné delegace. V ní jde o to, že v rámci přenesené pravomoci orgány EU svěřují vnitrostátním institucím právo upravit určitou otázku dle svého (často ale omezeného) uvážení. Nemusí se jednat pouze o implementaci ve formě transpozice směrnic, ale klidně přímou rozhodovací

<sup>8</sup> Definice pojmů výzkumného rámce jsou převzaty z dizertační práce KOUBA, Karel. *Metody příčinného vysvětlení v kvalitativním politologickém výzkumu*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2011, s. 21-39, jemuž děkuji i za několik podnětných diskuzí k této problematice.

<sup>9</sup> V textu jsou používány volně termíny zpětný přenos nebo zpětvzetí jako synonyma.

<sup>10</sup> Tato teze není všeobecně přijímána, jasně však plyne z Smluv i logiky konceptu subsidiarity. Srv. také velmi návodné prohlášení Evropské rady z doby vzniku subsidiarity v *Conclusions of the Presidency – Edinburgh, SN 456/92*, 12. prosince 1992, s. 4 (Annex 1) a také výklad v OBRADOVIC, Daniela. *Repatriation of Powers in the European Community*. *Common Market Law Review*, 1997, roč. 34, č. 1, s. s. 76-79 (včetně dokumentů Evropského parlamentu nepředpokládajících takovou interpretaci).

pravomoc v dané věci. Fakticky však i zde jde o výkon pravomocí EU, byť prostřednictvím orgánů členských států působících v roli zmocněnců.<sup>11</sup>

Vědomě jsou z definice vyloučeny také opatření preemptivního rázu, jejichž účelem je znemožnit unijní zásah v určitém výseku aktivit nebo jinak omezit působnost EU. V praxi jsou přitom taková opatření velmi častá a nabývají mnoha podob, schématicky je můžeme vymezit následovně:

- Obecná v primárním právu: Smlouvy obsahují řadu ustanovení, které určitou oblast výslovně vylučují z pravomocí EU. Nazývají se také negativními pravomocemi a používají se v případech, kdy členské země chtějí buď zdůraznit zákaz aktivit EU v oblasti (například čl. 345 SFEU), nebo z přenesené oblasti vydělují podoblast jako vyhrazenou (například čl. 153 odst. 4 SFEU). Takových ustanovení je ve Smlouvách několik desítek.<sup>12</sup>
- Individuální v primárním právu: Jednotlivé členské země si v průběhu novelizací Smluv byly schopné vyjednat řadu výjimek (*opt-outů*), díky kterým se na ně neaplikuje část unijního práva, obvykle se tak děje ve formě protokolů.<sup>13</sup> Za všechny lze zmínit z klíčových *opt-out* Spojeného království a Dánska na přijetí eura, z úsměvných vyjmutí rekreačních chat v Dánsku z volného nabývání nemovitostí občany jiných členských zemí. Některé stálé výjimky vycházejí z přístupových smluv.
- Obecná v sekundárním právu: Tato možnost není logicky příliš využívána, nedává smysl na unijní úrovni přijímat akt a zároveň v něm prohlašovat, že se opatření nebude pro nikoho aplikovat. Občas se vyskytnou případy, kdy legislativa dává všem zemím možnost postupovat individuálně, pak ale nesmí být jejich postup diskriminační a je potřeba souhlasu Komise.<sup>14</sup>
- Individuální v sekundárním právu: Plní stejnou funkci jako *opt-outy* v primárním právu, dovolují neaplikovat část předpisu nebo poskytují jiné zvláštní zacházení s některým státem (státy). Důvody pro výjimky mohou být objektivní nebo jsou odrazem zohlednění požadavků států při jednání.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> Za všechny 239/86 *Ireland v Commission* [1987] ECR 5271, bod 13.

<sup>12</sup> Pro přehled MAYER, Franz. The Debate on European Powers and Competencies: Seeing Trees but not the Forest? *WHI Paper*, 2003, č. 18, s. 7-10.

<sup>13</sup> Výjimky jsou i přímo ve Smlouvách, srv. čl. 349 SFEU.

<sup>14</sup> Například čl. 6 odst. 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/62 ze dne 20. prosince 1994 o obalech a obalových odpadech. Úř. věst. L 365, 31. prosince 1994, s. 10 a násl.

<sup>15</sup> Například čl. 22 ve Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/88 ze dne 4. listopadu 2003 o některých aspektech úpravy pracovní doby. Úř. věst. L 299, 18. listopadu 2003, s. 9 a násl.



Opakuji, že všechny tyto varianty působí do budoucnosti, slouží k zachování *statu quo*, naopak zpětvzetí restituuje situaci před přenosem pravomoci na EU.

Potřeba zpřesnění pojmů a naplnění celkové koncepce práce vedly k tomu, že hlavní výzkumná otázka je dále rozpracována v sadě výzkumných otázek nižšího řádu, definovaných následovně:

- Existuje rozdíl v chápání termínu pravomoc v ústavním právu členských zemí a unijním právu?  
Obsah pojmu pravomoc není v právu pojímán jednotně; pokud by jej každý ze systémů vnímal výrazně odlišně, mohlo by to narušit jejich vzájemné vztahy a výsledek připomínat debatu „hluchého s němým“.
- Existuje rozdíl v pojetí přenosu pravomocí v ústavním právu členských zemí a unijním právu?  
Analýza zpětného přenosu předpokládá pochopení konceptu přenosu původního (z členských států na EU) v jednotlivých právních řádech. Zde platí prakticky totéž co u předchozí odrážky. Jaké podmínky jsou na přenos kladeny? Určují ústavy nebo judikatura soudů členských zemí limity, které přenos pravomocí omezují? Vycházejí si oba systémy (EU, národní právo) vstříc nebo je mezi nimi vrozená tenze? Problematika není omezena na dimenzi vnitrostátní/unijní, existuje řada rozdílů také mezi členskými státy navzájem.
- Disponuje unijní právo nástroji pro zpětný přenos pravomocí?  
Platnost teze o stálém prohlubování integrace předpokládá nepřítomnost mechanismů, které by mohly tento proces narušit. Naopak prokázání existence procedur umožňujících zpětvzetí pravomocí členskými státy by naznačilo, že faktická střídmost zpětného přenosu má jiné příčiny.
- Je současná právní úprava zpětvzetí pravomocí dostatečná?  
Text se snaží podrobně analyzovat právní úpravu a praxi a pokusit se upozornit na jejich silné a slabé stránky. Ideální je po mém soudu dosažení stavu, který dovoluje reagovat na jakoukoliv situaci, aniž by ohrozil jak cíle a hodnoty vlastní integračnímu procesu, tak ani národní identitu členských zemí.
- Jak závažný je v praxi přenos pravomocí na EU?  
Celou práci se prolíná pnutí mezi právním rozměrem přenosu pravomocí a jeho faktickým dopadem. Proto je nutné analyzovat, nakolik je reálně vysoký vliv EU na členské státy a zda není myšlenka zpětného přenosu pouhou chimérou, která je představitelná teoreticky, ale v praxi nepoužitelná.

Výzkumný rámec dotvářejí hypotézy. Ty jsou definovány jako předpovědi o vztahu mezi dvěma nebo více proměnnými, které specifikují podobu tohoto vztahu, jsou navázány na teorii a předpokládají následné empirické ověřování. Aniž bych se chtěl pouštět do polemiky, považuji právo za obor, kde je úplné naplnění předchozích kritérií pro formulaci hypotéz notoricky obtížné, povětšinou pohříchu nemožné. Platí to rovněž v mém případě a spokojím se proto s „úspornou“ verzí hypotéz, pojímanou jako druh domněnek, které jsou následně empiricky ověřovány. V tomto duchu pak práce potvrzuje nebo vyvrací tyto hypotézy:

- Ústavní právo členských zemí vnímá přenos pravomocí na EU jako obsahově nebo časově omezený, zatímco unijní právo trvá na vlastní autonomii a přenos je pro něj zásadně po všech stránkách neomezený.

Hypotéza je založena na předpokladu střetu mezi pojetím vnitrostátního ústavního a unijního práva. Členský stát trvá na zachování suverenity a primátu své ústavy, naopak EU si žárlivě střeží vlastní autonomii a získání vlastního okruhu na státech nezávislých pravomocí.

- Unijní právo klade formálně-právní překážky zpětnému přenosu pravomocí na členské státy.

Hypotéza navazuje na předchozí: jelikož by zpětvzetí pravomocí členských státem (státy) znamenalo oslabení unijního právního řádu, ten by měl vykazovat snahu takovému zásahu bránit, nejlépe preventivně, aby nebyl vůbec myslitelný.

- V konceptu zpětvzetí jsou upřednostňovány kroky činěné se souhlasem všech stran (států) před kroky jednostrannými.

Obecně v každém jednání platí, že pro celek plynou vyšší zisky z dohody, zároveň ale pro vybrané státy může být výhodnější samostatný postup. Jelikož ale není dopředu možné určit, kdo v které situaci bude oním profitujícím z jednostranných kroků, měli by všichni členové uskupení takové jednání preventivně omezovat.

- Dosažený stav integračního procesu negativně determinuje schopnost států přenést na sebe zpátky pravomoci EU.

Předpokládám platnost pravidla, že čím hlubší integrace je, tím obtížnější je zpětvzetí pravomocí, neboť stát již není schopen některé záležitosti znovu převzít z důvodu nemožnosti zajištění výkonu předmětné aktivity ve stejné kvalitě či kvantitě jako EU.

Po prezentaci mého výzkumného záměru bych na závěr podkapitoly vysvětlil důvody, které mě přiměly zpracovat zrovna toto téma a jaký je jeho praktický rozměr. Především bych byl velmi nešťastný, kdyby byla práce vnímána jako jakási „kuchařka“ nebo návod pro dezintegraci či snad dokonce rozpad EU. Osobně jsem velkým příznivcem evropské integrace, a ačkoliv po mnoha letech jejího studia nezavírám oči před jejími (četnými) nedostatky, považuji ji za jeden z nejužasnějších příběhů posledních 50 let. Nic mi není vzdálenější než u euroskeptiků obvyklé vidění „Bruselu“ jako jha, kterého je třeba se za každou cenu zbavit. Jinak také řečeno, nesouhlasím s tezí, že výběr tématu sám o sobě musí vyjadřovat normativní postoj autora, to, že píše o zpětném přenosu, přece automaticky neznamena, že to je mnou toužený vývoj.<sup>16</sup>

K předešlému je však nutné zejména dodat, že ani fakticky není možné klást rovnítko mezi zpětný přenos pravomocí a oslabení integrace.<sup>17</sup> Naopak věřím, že rétorika o nutnosti neustálého prohlubování by v konečném důsledku mohla vést k nežádoucím důsledkům. Při stále se zvyšujícím počtu členů a rozšiřujícím se okruhu zasažených oblastí je již téměř nemožné vyhovět všem. Dosud se to řešilo zmíněnými opt-outy a dalšími nástroji, ty ale do budoucna nemusí být dostatečné a může být výhodné v některých záležitostech vrátit pravomoci zpět do rukou členských zemí. Uvedené úvahy možná působí nesouvisle, mají ale také svou velmi propracovanou verzi, založenou na východiscích teorie fiskálního federalismu. Podle ní by pravomoci měly být vykonávány na té úrovni, kde je to nejlegitimnější pro naplnění přání občanů (kritérium heterogenity zájmů) při zohlednění efektivity zásahu (kritérium úspor z rozsahu).<sup>18</sup> Jelikož tyto faktory se s časem proměňují, nezbytností je flexibilní vztah, dovolující reagovat na momentální změny a požadavky; flexibilita pak logicky nemůže existovat bez propracovaného schématu zpětného přenosu. To samozřejmě může vést k heterogennímu vývoji v rámci EU, ale ten už je zaprvé realitou i v současnosti, zadruhé, abych parafrázoval Jürgena Habermase, lepší EU flexibilní než ztroskotaná.<sup>19</sup> Ostatně rovněž z čistě praktického hlediska jsou aktéři ochotni přijímat dalekosáhlejší závazky, pokud vědí, že ty nejsou na věčné časy a vede z nich cesta ven. Dokonce ani samotné vystoupení není vždy symbolem rozkladu. Co když naopak bude využito v situaci, kdy všechny státy až na jeden budou souhlasit se změnou Smluv výrazně posunující

<sup>16</sup> Chápu ale, že v českém prostředí tento pohled nemusí být akceptován, pokud se za standardní pokládá přístup autorů typu Petra Macha, který se jako bytostný odpůrce EU věnoval „vědecky“ problematice vystoupení EU, ovšem tak, že bych text vrátil i studentovi prvního ročníku, a to nejen pro jeho tendenčnost (publikace není ocitována záměrně, neb si to nezaslouží...).

<sup>17</sup> Nikoliv náhodou dezintegraci připouští jako možnou samotný Soudní dvůr, pro mnohé klíčový katalyzátor prohlubování, srv. 80/77 *Société Les Commissionnaires Réunis* [1978] ECR 927, bod 36.

<sup>18</sup> K aplikaci teorie fiskálního federalismu na EU za všechny shrnující ALVES, Rui. European Union and (Fiscal) Federalism. IN: MCCOMBIE, John, GONZALES, Carlos (eds). *The European Union: Current Problems and Prospects*. Basingstoke: Palgrave, 2007, s. 154-172.

<sup>19</sup> Viz HABERMAS, Jürgen. Why Europe Needs a Constitution. *New Left Review*, 2001, roč. 11, č. 4, s. 25.

integrační proces a jeden stát se postaví proti? Není pak přátelský rozchod pro integraci naopak přívětivý? Každá mince má dvě strany a nejinak tomu je u konceptu zpětného přenosu.

## 1.2 Aplikovaná metodologie

Zvolené téma a koncepce zpracování způsobují, že ačkoli formálně je práce odevzdávána v oboru (vnitrostátního) ústavního práva, její významné části patří k disciplíně unijního (ústavního) práva. Je otázkou, nakolik mají oba obory specifickou metodologii. Vnímání určitých věcí může každý z oborů mít diametrálně odlišné, na druhou stranu analýza jejich vzájemné interakce optikou pouze jednoho z nich by zabránila vykreslení obrazu v celé kráse.

V literatuře se vášnivě diskutuje o rozdílech mezi doktrinálním a empirickým přístupem k právnímu výzkumu.<sup>20</sup> Většina textu se v tomto ohledu drží doktrinálnímu pojetí, neboť argumentace je založena na analýze autoritativních zdrojů, ať se již jedná o právní texty, soudní rozhodnutí nebo sekundární literaturu. Na druhou stranu, zvláště v podkapitole 7.1 je dominantní empirický přístup. Už výše bylo uvedeno, že práce nemá normativní ambice, není mým cílem někoho přesvědčit, „vyhrát“ v odborné diskuzi s jinými autory. Naopak je textu vlastní otevřenost, neutrální testování vymezených předpokladů, mající posunout znalosti čtenáře.<sup>21</sup>

Každý odborný právní text, neřkuli dizertační práce, by měl jít dále než za pouhou interpretaci právních předpisů a rozhodnutí. Philipp Dann navrhuje kromě interpretace zapojit rovněž komparaci/kontextualizaci a systematizaci. Vztah mezi těmito dimenzemi není hierarchický, ale každá z nich poskytuje specifické poznání práva, vzájemně posilují svůj obsah, a celkově daná trichotomie plní heuristickou funkci.<sup>22</sup>

Interpretace je nicméně stále klíčovou aktivitou právního výzkumu a nejinak je tomu v mém případě. Výklad se dotýká širokého spektra právních dokumentů, na straně členských zemí se jedná především o texty tzv. evropských klauzulí v ústavách, u EU pak o znění primárního práva, zvláště podrobně jsou rozebírány ustanovení týkající se oboustranné flexibility a čl. 50 L-SEU. Aplikovány jsou všechny tradiční metody výkladu, tedy jazykový, systematický a teleologický, analýza (doufám) nezůstává u prvního z nich, jak je v českém prostředí někdy patrné.<sup>23</sup> Z důvodu nedostupnosti přípravných dokumentů při tvorbě nebo změnách primárního práva se v souvislosti s EU tradičně příliš neužíval historický výklad, ale díky otevřenosti jednání Konventu byla překonána také tato překážka (viz kapitola 5.4). Jelikož ústavy států i primární

<sup>20</sup> Za všechny VAN GETZEL a MICKITZ 2011, s. 7-31 a řada zdrojů jimi citovaných.

<sup>21</sup> K rozdílu mezi neutrálním a přesvědčovacím přístupem SPITZER, Robert. *Saving the Constitution from Lawyers: How Legal Training and Law Reviews Distort Constitutional Meaning*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, s. 29-30.

<sup>22</sup> Srv. DANN, Philipp. Thoughts on a Methodology of European Constitutional Law. *German Law Journal*, 2005, roč. 6, č. 11, s. 1461-1472.

<sup>23</sup> Příklad takového pojetí v intencích tématu práce viz SYLLOVÁ, Jindřiška. Komentář k čl. 50 L-SEU. IN: SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. (eds). *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 186-187.

právo jsou zdroje poměrně rigidního rázu a mají textově úsporný ráz, interpretace se neobejde bez zapojení judikatury nejvyšších a ústavních soudů členských zemí a Soudního dvora.

Účelem komparace není pochopení nějakého právního ustanovení na základě jeho znění, cílem je porozumět právu pomocí kontrastu s normami jiného právního řádu nebo dodatečných, neprávních znalostí o daném ustanovení. Interpretace směřuje dovnitř, komparace naopak navenek. Je třeba přiznat, že někteří kritici užitečnost komparace v ústavním právu neuznávají, neboť jej považují za příliš kulturně a národnostně specifické.<sup>24</sup> Takový pohled vnímám obecně jako velmi kontroverzní, ještě méně akceptovatelný je ale v našem případě, kdy srovnávány jsou například zakotvení přenosu pravomocí na EU v ústavním právu členských zemí, což je prvek, který má z logiky věci specifické, ale shodné poslání. V textu je použita synchronní komparace právě u evropských klauzulí, diachronní komparace je poté aplikována v kapitolách 4 a 5. Výhodou pro srovnávání je, že se situace ve zkoumaných otázkách jako ostatně ve většině záležitostí týkajících se EU dynamicky vyvíjí.

Pokusit se o systematizaci je úkolem každého akademika. Zatímco interpretace a komparace slouží k pochopení analyzovaného, systematizace zpracovává poznatky z předchozích dvou dimenzí, navrhuje vytváření obecných kategorií a jejich základních termínů a konceptů. Problémem výzkumu spojeného s EU je fakt, že odborníci buď přejímají koncepty spojené se státem,<sup>25</sup> nebo naopak argumentují „jedinečností“ EU a výsledek systematizace je tudíž velmi abstraktní a často nepoužitelný.<sup>26</sup> Věřím, že se mi v této dizertační práci podařilo vyhnout oběma hrozbám a pozorný čtenář získá systematickou a přehlednou představu o konceptu zpětvzetí pravomocí z EU na členské státy.

V souvislosti s ústavním právem je často zdůrazňován velký rozdíl mezi formálním zněním právních textů („má být“) a realitou („je“). Znamená to, že si pro plné pochopení tématu nevystačíme s (jakkoliv důkladnou) právní analýzou, ale je vhodné použít také přístupy jiných věd, především politologie.<sup>27</sup> Jedná se o výzvu, která je mi díky dlouhodobému zájmu o jmenovaný obor velmi blízká. V práci je politologický přístup viditelný především v případové studii obsažené v kapitole 4.3, která se snaží teoreticky zachytit a empiricky testovat fungování rozhodovacích mechanismu v procesu zpětvzetí pravomocí. Ale rovněž celá kapitola 7 využívá poznatky z politologie nebo ekonomie, zejména výzkum kvantitativního vlivu legislativy EU na český právní řád je založen na metodách známých spíše z politologie. Zohlednění politického

<sup>24</sup> Například TUSHNET, Mark. The Possibilities of Comparative Constitutional Law. *Yale Law Journal*, 1999, roč. 108, s. 1269.

<sup>25</sup> Což může vést k normativnímu stylu uvažování, viz WALKER, Neil. Legal Theory and the European Union: A 25th Anniversary Essay. *Oxford Journal of Legal Studies*, 2005, roč. 25, č. 4, s. 587-588.

<sup>26</sup> DANN 2005, s. 1468-1472.

<sup>27</sup> Detailně například KYSELA, Jan. Vladimír Klokočka jako inspirace na poli metodologie ústavního práva. IN: POSPÍŠIL, Ivo, WAGNEROVÁ, Eliška (eds). *Vladimír Klokočka Liber Amicorum*. Praha: Linde, 2009, s. 108-117.

dopadu problematiky dodává práci další rozměr a po mém soudu posiluje její praktickou hodnotu.

### 1.3 Členění práce

Kompletní text se včetně úvodu a závěru dělí do osmi částí. Úvod má zejména metodologicko-koncepční funkci a není tak součástí jádra výkladu v úzkém slova smyslu. Rovněž závěr už pouze formuluje shrnující reakci na v úvodu načrtnutý výzkumný rámec. Úspornost závěru vychází z toho, že každá z jednotlivých kapitol obsahuje vlastní komplexní zhodnocení problematiky v ní obsažené. Přiznávám, že jistá samostatnost jednotlivých částí je odrazem původu některých kapitol, psaných jako časopisecké články. Tuto „DNA“ zcela neodstranily ani rozsáhlé úpravy a přizpůsobily se jí také ostatní části. Na druhou stranu, kapitoly jsou samozřejmě provázány záměrem práce a postupují od obecného ke konkrétnímu (empirickému).

Kapitola 1 má teoretičtější charakter a zabývá se pojmem pravomoc. Termín zkoumá optikou teorie práva a pak detailně jeho ukotvení v českém ústavním právu, zejména v kontextu čl. 10a Ústavy. Na pozadí terminologie zřizovacích smluv je vedena diskuze, v kterých případech předvídaných primárním právem by mělo být využito náročnější procedury čl. 10a a kdy postačí nižší většina pro přijetí mezinárodních smluv dle čl. 49 Ústavy. Kromě názorů doktríny a Ústavního soudu je analyzována dosavadní praxe Parlamentu ČR; na základě získaných poznatků předkládám předběžný návrh řešení kompatibility pojetí pravomoci v primárním a českém ústavním právu.

Další část je délkou nejrozsáhlejším úsekem práce. Podrobně rozebírá obsah, parametry a podmínky přenosu pravomocí ze státu na mezinárodní úroveň s důrazem na EU. Východiskem je připuštění nerozpornosti přenosu s konceptem suverenity státu, potvrzený citacemi klasiků právní vědy i mezinárodních soudních orgánů. Poté je již možné analyzovat, jak se k přenosu na EU staví ústavy jednotlivých členských zemí. Přístupy jsou klasifikovány do podobných skupin, což usnadňuje komparaci. Protože u řady států jsou ustanovení ústav strohá, k obsahu přenosu pravomocí a jeho mezím se vyjádřila řada ústavních (nejvyšších) soudů členských zemí. Zvláštní pozornost opět věnuji české situaci. V poslední třetině kapitola opouští dimenzi vnitrostátních úprav a všímá si, jak přenos vnímá unijní právní řád. Závěr části 3 nemůže obsahovat nic jiného, než zamyšlení se nad případnými rozpory či souladem obou zdánlivě protichůdných polů národních právních řádů a unijního práva.

Od obecnějších záležitostí přistupuji z hlediska pokrytí tématu zpětného přenosu k jádru práce. Začínám s mírnější variantou představovanou částečným zpětvzetím pravomocí z EU. Po posouzení (ne)akceptovatelnosti jednostranných kroků států se zaměřuji na souhlasný zpětný přenos. Ten může nastat jak změnou primárního práva, při které lze členským zemím vrátit celé

oblasti společných politik (právní základy), tak u sdílených pravomocí formou zrušení aktu sekundární legislativy. V druhém případě státy získávají zpět prostor v dané konkrétní aktivitě. Podkapitoly odkazují také na empirické zkušenosti se zpětným přenosem, v praxi se ukazuje, že k němu nedochází často. Důvody pro daný stav jsou zkoumány s pomocí teoretických východisek rozhodovacích mechanismů, testovaných na případové studii vývoje společné zemědělské politiky. Text v těchto místech nabývá výrazně politologický charakter.

Následující kapitola diskutuje případ úplného převzetí pravomocí členským státem, představovaný vystoupením z EU. Po exkurzu relevance výzkumu vystoupení je navržen teoretický koncept modelů výstupní klauzule v mezinárodních organizacích, který je aplikován na EU. Stručně je představeno historické řešení, podrobně cesta k zařazení výstupní klauzule do primárního práva a poté obecná i konkrétní pozitiva a námitky k výslednému znění ustanovení obsaženému v čl. 50 L-SEU. Jelikož konstrukci unijní výstupní klauzule z mnoha důvodů nepovažují za ideální, přicházím s vlastním návrhem řešení, které by strany pokud možno přimělo k dohodě o průběhu a následcích vystoupení a tak lépe chránilo zájmy všech zúčastněných subjektů.

Zpětvzetí pravomocí není pouze záležitostí unijní, ale má vždy své vnitrostátní důsledky a stejně jako přenos na EU se promítá do práva ústavního. Problematikou se zabývá rozsahem nejkratší kapitola 6. Skrovná délka je způsobena zaprvé tím, že v případě částečného zpětvzetí pravomocí, především zrušení sekundárního práva, je role vnitrostátních orgánů omezená. Za druhé, jestliže k přenosu pravomocí na EU se již většina ústav vymezila, opačný proces jako kdyby byl mimo jejich pozornost, paradoxní to je zvláště u úplného převzetí pravomocí (vystoupení). Proto ačkoliv je text kapitoly orientován hlavně na ČR, dají se jeho poněkud spekulativní závěry extrapolovat i na situaci v jiných státech.

Poslední část výkladu zkoumá, jestli za současného stavu integrace je zpětný přenos ještě reálně představitelný, nebo se jedná pouze o teoretickou možnost. Předpokládám, že pokud by přenos pravomocí na EU byl příliš dalekosáhlý, platila by varianta druhá. Hloubka přenosu je zjišťována empiricky kvantitativně (kolik pravomocí je přeneseno) a kvalitativně (jak významné pravomocí). V prvním případě se tak děje hodnocením míry dopadů unijního právního řádu na vnitrostátní právo. Použito je několik přístupů (metod), na základě literatury jsou načrtnuty výsledky z některých zemí, u ČR jsou závěry odvozeny ze mnou shromážděných dat. Protože přijetí jednotné měny lze považovat za jeden z nejzávažnějších případů přenosu pravomocí, kvalitativní rozměr přenosu je posuzován na případové studii možnosti odchodu z eurozóny. ČR samozřejmě není dosud její součástí, kapitola proto končí alespoň krátkým zamyšlením nad ústavními důsledky přistoupení ČR k euru na základě předchozího výkladu.

## 1.4 Současný stav výzkumu: analýza použitých zdrojů

Stupeň rozpracovanosti zvoleného tématu je možné hodnotit velmi rozdílnou optikou: jestliže ho zasadíme do širšího kontextu výzkumu rozdělení pravomocí mezi členské státy a EU, pak se rozhodně jedná o jednu z nejvíce v odborné obci diskutovaných otázek. Existuje řada článků a publikací, které rozdělení zkoumají z teoretického, normativního i empirického pohledu. Naopak pokud se zaměříme pouze na zpětný přenos pravomocí, zjistíme, že počet této problematice přímo věnovaných zdrojů je dosti omezený. Práce obsahuje kapitoly, které zapadají do obou pólů spektra.

Před stručným pramenným rozбором jednotlivých částí věnuji několik vět obecné logice práce se zdroji a jejich výběru. Vyznávám názor, že každý odborný text v sociálních vědách, a o právu to snad platí nejvíce, musí vycházet se současného stavu vědění zachyceného v jiných publikacích. Primárním úkolem výzkumníka je tyto publikace vyhledat. Česká doktrína ústavního i unijního práva patří obecně k autorsky nejlodnějším odvětvím, o zahraničních zdrojích týkajících se práva EU ani nemluvě. Ve spojení s tím, že řešená problematika má zároveň široký geografický a časový rozsah, nemůže být překvapením, že celkový počet pro dizertaci zpracovaných zdrojů jde do mnoha set. Zároveň se ovšem dizertace nemá proměnit v pouhou syntézu dostupné literatury. Proto je mou ambicí, aby jiné zdroje sloužily k podpoře mé vlastní originální linie argumentace, ne aby ji řídily, neřkuli dokonce byly jejím jediným základem. V praxi se to projevuje tak, že žádný z použitých zdrojů není tzv. zdrojem „vedoucím“, ze kterého by pocházela struktura textu nebo jeho velmi významné části. Jen menšina publikací je citována vícekrát a snad žádná (až na judikáty) více než desetkrát. Z cizojazyčných zdrojů jsou vzhledem k mých jazykových (ne)schopnostech upřednostňovány zdroje v angličtině, naštěstí jde o jazyk, který je dnes považován za *lingua franca* moderní vědy, právo EU nevyjímáje.<sup>28</sup> U oblastí, ve kterých angličtina neposkytovala kvalitativně nebo kvantitativně uspokojivý objem zdrojů, jsem se obrátil rovněž k německému, na odborné publikace velmi bohatému prostředí. Zdůrazňuji, že prvořadým motivem pro citaci některého ze zdrojů byla jeho kvalita a užitečnost. Může se stát, že na některých místech by šlo nalézt rovněž české zdroje, které danou záležitost zpracovávají. Pokud byl ale k dispozici anglicky psaný zdroj, který tak činí lépe,<sup>29</sup> není důvodu upřednostňovat českou provenienci. Z formálního hlediska připomínám, že všechny citované zdroje jsem měl k dispozici (viz původ zdrojů níže), když tomu tak výjimečně nebylo, je to přiznáno standardní konvencí „(zdroj X), citováno dle (zdroj Y)“.

<sup>28</sup> Dalším důvodem pro upřednostnění anglických zdrojů je jejich větší rozšířenost a tím také dostupnost, zvláště v elektronických informačních databázích.

<sup>29</sup> Nebo, v horších případech, se jedná o zdroj, kterým je český text výrazně „inspirován“.



Nyní již ke konkrétním částem. Příkladem těch, u nichž bylo možné vycházet ze širokého spektra publikací, jsou kapitoly 2 a 3. Odpovídá tomu i zpracování, jejich účelem je propojit zvláště sekundární zdroje, výzkum zasadit do kontextu a připravit půdu pro další analýzu. Kapitola 1 se soustředí především na české realie a její obsah je úzce navázán na význam euronovely pro české ústavní právo. I když mimo pozornost zůstává snad nejostřejší doktrinální spor české právní vědy, totiž otázka základu působení unijního práva v našem právním řádu, stále zde je řada publikací a autorů, kteří se zabývali konstrukcí čl. 10a Ústavy, klasifikací s ním souvisejících mezinárodních smluv a průběhem jejich schvalování v Parlamentu a v neposlední řadě rovněž obsahem termínu pravomoc/působnost. Asi nejvíce to je patrné v pracích Petra Břízy,<sup>30</sup> nad propojením změn primárního práva s vnitrostátními procedurami jejich přijímání se zamýšleli také Jan Komárek a Jan Kysela. Ani sebekratší stat' pojednávající o vztahu unijního a českého práva se neobejde bez odkazů na texty Jiřího Malenovského, který vytvořil teorii „hierarchie“ mezinárodních smluv v Ústavě. Z evropské úrovně se jazykovým rozbohem termínu pravomoc zabýval Franz Mayer.

Kapitola 3 je nejvíce zdrojově bohatá, což je způsobeno jednak jejím komparativním zaměřením, zadruhé velkou popularitou problematiky vztahů ústavního práva členských zemí a právního řádu EU. Počet členských zemí nedovolující detailní analýzu v textu je důvodem, že účelem mnoha poznámek pod čarou je odkázat na rozšiřující relevantní literaturu. Obecně byly pro tuto část užitečné publikace analyzující na svých stránkách případové studie jednotlivých členských zemí, jmenovat mohu dva sborníky editované kolektivem kolem Alfreda Kellermana (2000, 2006) nebo vynikající editovanou monografii *Sovereignty in Transition*. Z konkrétních autorů asi nejrozsáhlejší soubor textů pochází od Anneli Albiové, tzv. evropské klauzule podrobně v člancích mapovali rovněž Monica Claesová a Frank Hoffmeister. Nejúplnější rozbor zdrojů autonomie unijního práva sepsal René Barents, Bruno de Witte už od počátku 90. let minulého století publikoval řadu studií, ve kterých zkoumal vliv přenosu pravomocí na postavení národních právních řádů a suverenity států. U judikatury, zvláště českého ústavního soudu a Soudního dvora, je analýza založena většinou na samotných judikátech. Byť jsem měl k dispozici také texty jiných vnitrostátních soudů, z důvodu jejich četnosti byla znovu spíše využita metoda zprostředkování obsahu skrze odkazy na sekundární zdroje. Výjimkou je detailněji diskutovaný rozsudek německého ústavního soudu v kauze *Lisabon*, k němuž přes relativní mládí je k dispozici téměř nekončící řada komentářů, včetně zvláštního čísla časopisu *German Law Journal*. Klauzulí o ochraně národní identity v L-SEU se v její vnitrostátní dimenzi kromě jiných podrobně zabývali Jan-Herman Reestman a Marie-Claire Ponthoreauová.

---

<sup>30</sup> Pro konkrétní citace odkazuji na příslušné kapitoly, zde budou zmíněna pouze jména autorů, případně názvy klíčových publikací.

Částečný zpětný přenos pravomocí, analyzovaný v části 4, oproti předešlé kapitole náleží k tématům nacházejících se mimo hlavní pole pozornosti odborné obce. Ačkoli diskuze o nepřipustnosti jednostranných kroků členských zemí se na pozadí judikatury Soudního dvora objevovala již dříve, podobně jako otázka limitů změn primárního práva, zájem se obecně nesoustředil na úplný zpětný přenos, ale spíše naplnění podmínek zásady subsidiarity a její fungování v praxi. Teoretická východiska zpětného přenosu jsou analyzována na základě obecné literatury o dělbě pravomocí mezi státy a EU. Přijetí Lisabonské smlouvy a významné změny v této oblasti obsažené vedly k uplatnění textu Smluv a příložených protokolů a prohlášení. Primární právo bylo podkladem i pro historické případy zpětného přenosu ve zřizovacích smlouvách. Koncept oboustranné flexibility rozebírala v článcích jeho duchovní autorka Lenka Pítrová. Na výzkum zpětného přenosu realizovaný formou rušení sekundární legislativy jakoby výzkumníci rezignovali zcela, z toho důvodu pro empirický rozbor četnosti dané praxe musela být shromážděna originální data, doplněná o dokumenty Komise připravené v rámci jejího programu na zjednodušení unijního legislativního rámce. Význam automatických revizních nástrojů včetně jejich rozšíření ve světě pokrývají v obecné rovině publikace vydané nadací Berstelsmann. Teoretická část popisující předpoklady rozhodovacích mechanismů vychází z myšlenek poprvé vyjádřených Fritzem Scharpfem, případová studie reforem společné zemědělské politiky má především u nejnovějšího vývoje svůj původ ve zveřejněných postojích jednotlivých institucí a členských zemí.

Kapitola rozebírající právní aspekty vystoupení z EU těžší z jasně definovaného a zároveň nepříliš populárního tématu. Mállokdy je možné prohlásit, že výzkumník měl k dispozici snad veškerou literaturu, která kdy k věci byla publikována. Odvážím se tvrdit, že v tomto případě jsem to štěstí měl. Formální rámec rozlišující modely výstupních klauzulí je kromě návodu mezinárodních organizací diskutován ve výborném článku Laurence Helfera. Rozbor situace před přijetím Lisabonské smlouvy podrobně popisují monografie Friedemana Göttinga a Arbese Waltematha a několik dalších kratších textů (Akehurst, Dagtoglou, Hilf, Weiler atd.). Příprava aktuální výstupní klauzule, jednotlivé návrhy a vyjádření účastníků k nim jsou dobře popsány v dokumentech Konventu a následné mezivládní konference, kéž by každá změna primárního práva byla podobně otevřená. Čl. I-60 Smlouvy o ústavě pro Evropu (dále jako Smlouva o ústavě), potažmo čl. 50 L-SEU, byl podroben analýze v několika článcích, například z pera Raymonda Friela, Thomase Bruhy s Carstenem Nowakem, Sary Berglundové či Hannese Hofmeistera. Prospěšnost výstupní klauzule je často obhajována ekonomy (Doering, Lechnerová atd.). U následující kapitoly 6 s ohledem na její charakter tematicky podobně zaměřené sekundární zdroje chybí a analýza je založena spíše na jazykovém a systematickém výkladu

právních norem, především L-SEU a Ústavy. Teoretické a empirické důkazy o vhodnosti referenda ve věci vystoupení z EU předkládá v článku kolektiv pod vedením Essi Eeroly.

Výzkum problematiky kvantitativní míry přenosu pravomocí na EU (vlivu práva EU na národní právní řády) se začal rozvíjet až v posledních letech, zažívá však poměrně rychlý rozvoj. Nejdůkladněji se jím zabývá Annete Töllerová, která nejenže prezentovala data o situaci v Německu, ale zpracovala rovněž metodologické pokyny vymezující tuto otázku. Stejnou funkci naplnily studie Thomase Königa s Larsem Mäderem. Kromě významných států jsou k dispozici také data z několika menších zemí EU včetně komparačních závěrů, a to díky zvláštnímu číslu časopisu *Public Administration*. Pro doložení situace v ČR jsem již byl nucen shromáždit a zpracovat vlastní data, z nich logicky vychází následná diskuze a srovnání. U kvalitativního rozměru přenosu soustředícího se na případovou studii měnové unie je vše ovlivněno posledními událostmi, které parametry jmenovaného projektu mění takřkajíc za pochodu. Paradoxní ovšem je, že přes všechnu frenetickou aktivitu jsou právní záležitosti do značné míry přehlíženy. Proto i mnoho zdrojů, snad s výjimkou textu Phoebuse Athanassiou, pochází z doby šťastnějších časů měnové unie (Scott, Eichengreen, Proctor). Z českého prostředí nelze nezmínit v této věci publikace Michala Tomáška.

Původ použitých zdrojů je velmi různorodý. U českých to bylo s ohledem na dobrou vybavenost knihovny PF UP jednoduché, podobně univerzitou garantované elektronické informační databáze (*EBSCO, Wiley, Science Direct*) poskytují přístup k většině zahraničních časopisů. Primární zdroje, stejně jako některé sekundární (working papers) byly většinou volně dostupné na internetu. I tak zbývá významná část publikací mimo tyto okruhy. Řadu z nich jsem byl schopný nakoupit díky grantům, jichž jsem byl (spolu)řešitelem, sluší se proto poděkovat Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy, které je poskytlo. Nepostradatelnou základnou informací pro mě bylo několik rovněž z grantů hrazených výzkumných cest do Londýna (knihovna London School of Economics) a pobyt v Berlíně (knihovna Bundestagu). Pokud zklamaly i tyto chrámy moudrosti, svěřil jsem se do rukou Evy Přecechtělové z meziknihovní výpůjční služby v Centrální knihovně UP a její snaze podpořené celosvětovou sítí knihoven neodolaly ani ty nejobskurnější tituly.

## 1.5 Vysvětlení formální stránky textu

Práce se snaží důsledně aplikovat pravidla, která vyžaduje Směrnice děkanky č. 2/2010.<sup>31</sup> Týká se to jak vizuální podoby textu včetně formátování, tak především systému citací a použité normy. U všech citovaných zdrojů je vždy odkazováno na konkrétní stranu, na které se uvedená

---

<sup>31</sup> Směrnice děkanky č. 2/2010, kterou se stanoví náležitosti kvalifikačních prací na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci.

informace nachází, celkový rozsah publikací (stran) je uveden v seznamu použitých zdrojů. Při prvním použití je zdroj citován v plné podobě, při dalších je již zkracován dle ustálené struktury (autor) (rok vydání) (odkazovaná strana). Výjimky ze směrnice jsem si dovolil uplatnit následující:

- citace internetových zdrojů: základní logika je udržena, není ale uveden datum citace, všechny uváděné adresy byly kontrolovány a platné k 5. říjnu 2011, neustálé opakování této informace mi připadá zbytečné;
- citace rozhodnutí soudů: z citace je vynechán údaj označující soud, který rozhodnutí vydal, to je totiž patrné přímo z textu;
- ve směrnici neuváděné zdroje: na řadu druhů zvláště primárních dokumentů směrnice (logicky) nepamatuje, v těchto případech jsem se snažil co nejlépe zdroj identifikovat, aby čtenář neměl problém s jeho nalezením.

Každá práce pojednávající o EU bojuje s po dlouhou dobu neucelenou českou terminologií bruselského „eurospeaku“. Před vstupem ČR do EU bylo běžné, že ta samá věc mohla mít v různých zdrojích zcela odlišné označení. Vstupem se čeština stala jedním z úředních jazyků EU, a proto všechny výrazy, pokud se překládají, získaly své jednotné vyjádření používané v oficiálních dokumentech EU včetně Úředního věstníku, které přebírá rovněž můj text. Dále je třeba upozornit na následující body:

- jazyková verze právních aktů, soudních rozhodnutí a jiných primárních dokumentů: Uvedené zdroje jsou citovány dle dostupnosti v hierarchii čeština-angličtina-ostatní jazyky. U unijních dokumentů je však zároveň zohledňováno, který jazyk byl úřední v době vydání aktu.<sup>32</sup> U Sbírky rozhodnutí Soudního dvora tak jsou rozhodnutí citována do roku 2004 v anglické verzi,<sup>33</sup> včetně ustálené podoby citace, po roce 2004 pak v češtině.<sup>34</sup> V případě Úředního věstníku je situace podobná jen s tím rozdílem, že starší, ale stále platná legislativa byla přeložena do češtiny a proto je citována v této formě,<sup>35</sup> odkazováno je však na originální částku Úředního věstníku.<sup>36</sup> Rozhodnutí soudů z jiných zemí jsou citována dle předepsané normy, avšak kromě toho, v případě dostupnosti, je pro pohodlí čtenáře uveden odkaz na pokud možno anglické znění rozhodnutí, ať již z internetu, nebo dostupných kompilací (sborníky editované Andrewem Oppenheimerem).

<sup>32</sup> Srv. také KÜHN, Zdeněk a kol. *Judikatura a právní argumentace: Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Praha: Auditorium, 2006, s. 123-124.

<sup>33</sup> Pro období 1952-1972 byla celá sbírka přeložena do angličtiny.

<sup>34</sup> Pro překlad dřívějších rozhodnutí do češtiny byly použity překlady tzv. historické judikatury, kde nebyly k dispozici, jedná se o můj překlad.

<sup>35</sup> Nepřeložené části Úředního věstníku jsou citovány dle anglické verze.

<sup>36</sup> Nikoliv tedy podle zvláštní verze Úředního věstníku.

- judikáty Soudního dvora: Všechny judikáty vydané do roku 1988 nemají před svým číselným označením žádné písmeno a byly vydány Soudním dvorem, po zřízení Soudu prvního stupně/Tribunálu se rozlišuje mezi rozhodnutími Soudního dvora označenými C (C=Cour) a rozhodnutími Tribunálu označenými T (T=Tribunal).
- sekundární legislativa: U sekundárních aktů je vynechána informace, zda se právní akt vztahuje na Evropské společenství (ES), Euratom, případně v minulosti i na Evropské společenství uhlí a oceli.
- rozlišování mezi EU/ES: Text reflektuje právní změnu po 1. prosinci 2009, s platností Lisabonské smlouvy bylo ES včleněno do EU, ta ovšem není pouze nástupcem ES,<sup>37</sup> ale samozřejmě také předtím existující EU. Proto jsou v obecné rovině upřednostňovány pojmy EU/unijní na místo ES/komunitární i tam, kde to je z čistě formálního hlediska v historických souvislostech nesprávné. V těch případech, kdy by to ovšem bylo pro čtenáře matoucí, budou využity dřívější termíny.
- zřizovací smlouvy: Generickým výrazem zřizovací smlouvy (také jako Smlouvy s velkým „S“) se myslí korpus všech dřívějších a současných zřizovacích dokumentů EHS/ES/EU, konkrétně jde o Smlouvu o založení společenství uhlí a oceli, Smlouvu o Euratomu, Smlouvu o založení Evropského hospodářského společenství (SES), Smlouvu o Evropské unii (SEU), Smlouvu o fungování Evropské unie (SFEU) a Smlouvu o Evropské unii (Lisabonská verze, L-SEU). Citováno je aktuální znění, pokud tomu tak není, vždy je na to náležitě upozorněno. U protokolů nebo prohlášení přiložených k závěrečným aktům mezivládních konferencí je přiložen odkaz na relevantní Úřední věstník.

V ostatních záležitostech doufám text nepotřebuje zvláštní vysvětlení. Upozorňuji pouze, že termín Ústava s velkým „Ú“ automaticky označuje Ústavu ČR, sousloví Ústavní soud pak český subjekt tohoto jména. Na několika místech je název některého soudního orgánu zkracován na „soud“, pak se jedná o ten subjekt, u kterého to je z kontextu jasně patrné, obvykle je o něm hovořeno v plném znění v témže odstavci nebo větě.

## 1.6 Naplnění podmínky uveřejnění významné části práce

Vysokoškolský zákon<sup>38</sup> v §47 odst. 4 uvádí, že „dizertační práce musí obsahovat původní a uveřejněné výsledky nebo výsledky přijaté k uveřejnění.“ Naplnění téže podmínky v mírně odlišné podobě vyžaduje v čl. 44 odst. 1 rovněž Studijní a zkušební řád Univerzity Palackého<sup>39</sup> a

<sup>37</sup> Jak by mohl naznačovat čl. 1 L-SEU.

<sup>38</sup> Z.č. 111/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

<sup>39</sup> Vnitřní předpis A-10/2011 ze dne 1. července 2011.

ve formě schopnosti zapojení se do odborné komunity čl. 16 odst. 1 Směrnice děkanky PF UP č. 2/2010. Splnění kritéria dokládám následujícími údaji o již realizovaném nebo závazně chystaném zveřejnění jednotlivých částí předkládané práce:

- Kapitola 2: Většina kapitoly byla publikována v článku: „Obsah pojmu „pravomoc“ v článku 10a Ústavy ČR. *Jurisprudence*, 2011, roč. 20, č. 2, s. 3-12.“
- Kapitola 3: Část podkapitoly 3.4 byla zveřejněna v „Rozdělení kompetencí mezi Evropskou unií a členskými státy. IN: KLÍMA, Karel a kol. *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 225-241.“
- Kapitola 4: Podkapitola 4.3.1. vychází do značné míry z mé monografie „*Teorie a praxe rozhodování v Radě ministrů Evropské unie*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2009.“
- Kapitola 5: Jedná se o výrazně přepracovanou a rozšířenou (v jiných částech naopak zkrácenou) verzi příspěvku ve sborníku: „Searching for an optimal withdrawal clause for the European Union. IN: NIEDOBITEK, Matthias, ZEMÁNEK, Jiří (eds). *The Constitutional Treaty – A Critical Appraisal*. Berlin: Duncker & Humblot, 2007, s. 290-328.“
- Podkapitola 5.3 pak je shrnutím článku „Vystoupení z Evropské unie ve světle evropského a mezinárodního práva. *Právník*, 2008, roč. 147, č. 7, s. 752-773.“
- Kapitola 7: Podkapitola 7.1 je mírně aktualizovanou verzí článku „Analýza míry vlivu EU na vnitrostátní legislativu: srovnání situace v ČR s jinými členskými státy. *Právník*, 2011, roč. 150, č. 11, 28 stran (již po korektuře, v tisku).“
- Značná část podkapitoly 7.2 byla zveřejněna v „Panbůh s eurem a zlé (Řecko) pryč: právní souvislosti opuštění eurozóny. *Právní rozhledy*, 2010, roč. 18, č. 16, s. 580-585.“

Kapitoly 3 a 4 byly napsány na jaře a v létě 2011 a proto jsem o jejich případném uplatnění dosud nerozhodl. U textu první z nich uvažuji o časopisu *Právník* či *Časopisu pro právní vědu a praxi*. Část 4 zpracovává i na mezinárodní úrovni dosud zcela zanedbávanou problematiku, proto bych se rád pokusil text nabídnout do zahraničního impaktovaného časopisu (*European Law Review*, *European Law Journal*, *Common Market Law Review*). Účelem kapitoly 6 je zejména synergicky doplnit ostatní části a též pro její krátkost její samostatnou publikaci neplánuji.

## 1.7 Poděkování

Předkládaná práce by nevznikla bez přímé nebo nepřímé podpory velkého množství osob. Na druhou stranu by asi nebylo vhodné, aby poděkování bylo delší než podkapitola o metodologii, proto si dovoluji poděkovat jmenovitě pouze následujícím:

- svému školiteli prof. Karlu Klímovi za trpělivost s poněkud svéhlavým doktorským studentem, snahu vyjít mi vždy ve všech ohledech vstříc a za možnost přispět do řady jím editovaných publikací;
- doc. Jiřímu Jiráskovi za jeho ochotu řešit pozitivně veškeré překážky spojené s mým doktorským studiem a samozřejmě pravidelnou inspirativní večerní seminární výuku, která mě donutila k pečlivé domácí přípravě;
- děkance prof. Milaně Hrušákové, že zavírala oči nad neustále odkládaným termínem dokončení doktorského studia a nepřikročila k (zaslouženému) manažersko-úspornému opatření na můj úkor;
- kolegům z katedry doc. Vlastimilu Fialovi a dr. Petře Měšťánkové za příjemné pracovní prostředí a řadu motivačních rad, druhé z uvedených pak také za korekturu textu jejíma kritickýma očima;
- recenzentům již publikovaných částí práce, díky jejich připomínkám jsem byl doufám schopen posunout obsah dál.

Za veškeré případné chyby a nepřesnosti samozřejmě nesu odpovědnost sám.

Tato práce nevznikala lehce a k jejímu odevzdání vedla skutečně dlouhá cesta. Byla by pravděpodobně mnohem delší, nebýt neskonalé podpory mé přítelkyně, jejíž trpělivost, zvláště po narození naší dcery Kačenky, překonala skutečně všechny na tomto světě myslitelné hodnoty.

## 2 Pojem pravomoci a jeho obsah

Právní výzkum a praxe vyžadují terminologickou jednotu. Jen za podmínky analýzy stejného jevu, nazývaného stejnými výrazy, je možné dojít k verifikovatelným závěrům. Týká se to rovněž pojmu pravomoci, který bohužel v právním prostředí není zcela ukotven, běžné se používá také výrazů kompetence nebo působnost. V této kapitole se pokusím terminologické problémy alespoň částečně rozklíčovat, a to zejména kompatibilitu pojmosloví zřizovacích smluv a termínu pravomoci v čl. 10a Ústavy. První podkapitola stručně v teoretické rovině diskutuje definici pojmu kompetenční norma, druhá jazykový, historický a systematický výklad termínu pravomoc v čl. 10a Ústavy. Třetí část představuje terminologické pojetí kompetencí/pravomocí ve zřizovacích smlouvách, aby byla v závěrečné podkapitole analyzována vzájemná kompatibilita české a unijní právní úpravy.

### 2.1 Kompetenční norma v teorii práva

Normy poskytující kompetence hrají v teorii práva velmi důležitou úlohu, zároveň ale není zdaleka jasná ani jejich povaha, ani způsob fungování.<sup>40</sup> Anglický jazyk využívá slov *power* a *competence*. Podle právního výkladového slovníku vyjadřuje *competence* „schopnost oficiálního orgánu něco učinit,<sup>41</sup> zatímco *power* „právo nebo zmocnění konat či nekonat, schopnost osoby či organizace změnit, činem či vůlí, práva, povinnosti, odpovědnost nebo jiné právní vztahy dané či jiné osoby.“<sup>42</sup> Je otázkou, zda je mezi uvedenými definicemi vůbec nějaký reálný rozdíl, podle některých názorů jde pouze o zvyk, v kontinentální evropské doktríně se užívá pojmu *competence*, ve Spojeném království a USA termínu *power*.<sup>43</sup>

Konceptem kompetenční normy se v průběhu historie zabývali mnozí významní autoři. Hans Kelsen zastával názor, že tyto normy nejsou samostatné, jedná se pouze o odrazy jiných norem chování obsahujících příkaz nebo povolení. Skutečná právní norma musí obsahovat sankci, uplatnitelnou při porušení oněch norem chování. Proti tomuto přístupu se postavil Herbert Lionel Hart, podle kterého nelze normy omezovat pouze na sankce. Právo má i jiné funkce než sankční, jeho cílem je rovněž vést společnost, je třeba rozlišovat mezi normami určujícími povinnosti a těmi něco umožňujícími. Právě ty lze pokládat za kompetenční normy.<sup>44</sup>

<sup>40</sup> BULYGIN, Eugenio. On Norms of Competence. *Law and Philosophy*, 1992, roč. 11, č. 3, s. 201.

<sup>41</sup> „The capacity of an official body to do something.“ *Black's Law Dictionary*. St. Paul: Thomson Reuters, 2004, s. 322; standardní anglický výkladový slovník (Merriam-Webster) termín *competence* v souvislosti s pravomocí vůbec nezná.

<sup>42</sup> „The legal right or authorization to act or not act; a person's or organization's ability to alter, by an act of will, the rights, duties, liabilities, or other legal relations either of that person or of another.“ Tamtéž, s. 1288.

<sup>43</sup> Srv. LINDAHL, Lars. *Position and Change: A Study in Law and Logic*. Dordrecht: Reidel, 1977, s. 194, citováno dle SPAAK, Torben. Explicating the Concept of Legal Competence. IN: HAGE, Jaap, PFORDTEN, Dietmar (eds). *Concepts in Law*. London: Springer, 2009, s. 67.

<sup>44</sup> K diskuzi, včetně odkazů na původní autory, srv. CONWAY, Gerard. Conflicts of Competence Norms in EU Law and the Legal Reasoning of the ECJ. *German Law Journal*, 2010, roč. 11, č. 9, s. 974-975.



František Weyr dále rozlišoval, že kompetenci lze přičítat buď normě jako takové (statické pojetí), což vyjadřuje meze platnosti normy, nebo orgánu (dynamické pojetí), čímž se stává součástí pravidel právního řízení.<sup>45</sup>

Přes mnohé neshody a rozdílná pojetí lze koncept kompetence vymezit následujícími body: 1) Subjekt těšící se kompetenci má možnost (zmocnění) měnit právní vztahy, 2) subjekt mění právní vztah vydáním právního aktu, 3) držba kompetence je nezbytnou podmínkou platnosti aktu.<sup>46</sup> Poslední prvek má svou relevanci s předchozí diskuzí. Jestliže je vydán akt tam, kde chybí kompetence, je následkem nulita aktu, kompetenční norma a nulita jsou spolu od počátku spjaty. Tím se liší od norem zakazujících určité chování pod hrozbou sankce, neboť zákaz chování může existovat i bez sankce. Pokud by nebyla následkem porušení kompetenční normy nulita aktu, vlastní kompetence by ve skutečnosti neexistovala.<sup>47</sup> Chybějící kompetence přitom nemusí být pouze důsledkem chybějícího zmocnění, případně nesprávně vyložených mezí kompetence jednajících subjektem, ale v konečném důsledku je přímo propojena s legitimitou subjektu, který kompetenci drží.<sup>48</sup>

## 2.2 Pojem pravomoc v čl. 10a Ústavy ČR

Meziválečná česká literatura pojmy kompetence, pravomoc a příslušnost nepovažovala za problematické, do jisté míry je pojímala jako synonyma.<sup>49</sup> Česká ústavní teorie se v současnosti shoduje na následujícím rozdělení:<sup>50</sup>

- Působnost: Jde o rámec úkolů a činností svěřených orgánu právním řádem, vyjádřený obvykle proměnnými předměty (objekty, vůči nimž působí), obsahu (jaké funkce plní vůči objektům) a rozsahu<sup>51</sup> působnosti. Podle mnoha zdrojů lze pro působnost používat synonymně termín kompetence.
- Pravomoc: Je dána právními prostředky, určenými k plnění úkolů určitého orgánu v rámci jeho působnosti. Pravomoc charakterizuje, jakým způsobem se orgán projevuje v mezích daných mu právním řádem.

<sup>45</sup> WEYR, František. *Teorie práva*. Praha: Orbis, 1936, s. 121.

<sup>46</sup> Podrobněji včetně pozic Wesley Hohfeldta, Alfa Rosse a znovu Hanse Kelsena a Herberta L. Harta SPAAK 2009, s. 69-72.

<sup>47</sup> Opět se jedná o závěry Harta, citováno dle BULYGIN 1992, s. 213-214.

<sup>48</sup> Obecně k vztahu mezi kompetencí a legitimitou WEATHERILL, Stephen. *Competence and Legitimacy*. IN: BARNARD, Catherine, ODUDU, Okeoghene. *The Outer Limit of European Law*. Oxford: Hart, 2009, s. 32-33.

<sup>49</sup> Viz WEYR 1936, s. 119, je zajímavé, že tehdejší autoritativní právní slovník neobsahuje vysvětlení ani jednoho z pojmů, srv. *Slovník veřejného práva československého*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000 (5 dílů).

<sup>50</sup> Nejpodrobněji FILIP, Jan a kol.. *Základy státovědy*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 40-43; podobně BOGUSZAK, Jiří a kol.. *Teorie práva*. Praha: Aspi, 2004, s. 40-41; VEVERKA, Vladimír a kol. *Základy teorie práva a právní teorie*. Praha: Codex, 1996, s. 31.

<sup>51</sup> Rozsah působnosti se dělí na linii věcné (okruh vztahů, v němž orgán působí), územní (na jakém prostoru působí), časové a osobní (vůči kterým osobám). K tomu WEYR 1936, s. 121-123; FILIP a kol. 1999, s. 41-42.

Ve světle uvedeného je nutné posoudit, co vlastně je přenášeno čl. 10a Ústavy. V době přípravy euronovely příslušná smíšená pracovní komise mimo jiné navrhovala ustanovení o přenesení „působností ústavních orgánů“, konečná verze čl. 10a odst. 1 Ústavy však mluví o přenosu „pravomocí“.<sup>52</sup> Podle mého názoru by prvně zmíněná varianta byla výstižnější, neboť okamžikem vstupu do EU se změnil zvláště obsah a rozsah působnosti orgánů. Jinými slovy, došlo k posunu ve výčtu úkolů a činností českých orgánů a rovněž okruzích vztahů, na které se uplatňují. Naopak výčet prostředků, které mají ústavní orgány k dispozici (pravomoc), se nemění, pouze se zužuje již zmíněný okruh vztahů, kde se dané pravomoci vykonávají. S tím, že v čl. 10a Ústavy by bylo přesnější použití termínu působnost, souhlasí i určitá část doktríny.<sup>53</sup> Naopak jiní dovozují, že se více změnila pravomoci, zatímco okruh právních vztahů zůstal nedotčený.<sup>54</sup> Rovněž Petr Bříza dovozuje, že kromě změn v působnosti s členstvím v EU může být spojena změna pravomocí, protože orgán ČR bude sice mít možnost v určité oblasti vést politiku, ale jinými prostředky.<sup>55</sup>

Navzdory výše uvedeným zdánlivě jasným teoretickým definičním rozdílům mezi pravomocí a působností nepanuje v právní obci ohledně užití pojmů působnost, kompetence a pravomoc shoda. Tak Právní slovník u hesla kompetence obsahuje přímý odkaz na heslo pravomoc<sup>56</sup> a literatura hovoří o tom, že se „běžně zaměňují“.<sup>57</sup> Za těchto výchozích podmínek nepřekvapí poukazované rozpory týkající se čl. 10a Ústavy v doktríně. O „nepříliš zřetelném rozlišování pojmů“ hovoří také Jan Kysela, podle kterého ale terminologická neukotvenost v souvislosti s čl. 10a Ústavy nebude v praxi vyvolávat obtíže.<sup>58</sup>

At' je již pojmosloví jakékoliv, důležitá je obsahová náplň termínu „pravomoc“. Důvodová zpráva k euronovele hovoří o „svrchovaných pravomocích“, což příliš situaci nevyjasňuje. Nečiní tak ani další části důvodové zprávy: Na jednu stranu tvrdí, že jde o přenášení „pravomocí ústavních orgánů“, což by šlo s trochou představivosti kvalifikovat jako změna úkolů nebo činnosti orgánů definovaných v Ústavě, tedy poměrně úzký okruh záležitostí. Na stranu druhou je uvedeno, že přenos pravomocí na EU se „dotýká každodenního života lidí, modifikuje

<sup>52</sup> Důvodová zpráva ovšem uvádí, že je třeba „zvážit korektnost používání pojmu působnosti nebo pravomocí“. Srv. Sněmovní tisk 884/0. III. volební období, s. 13.

<sup>53</sup> Například KYSELA, Jan. K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. *Právní rozhledy*, 2002, roč. 10, č. 11, s. 529-530.

<sup>54</sup> BOBEK, Michal a kol. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 430, použit je příklad z oblasti soudnictví- to řeší stejné případy, ale mění se díky vlivu práva EU přístup soudů k určité otázce.

<sup>55</sup> BŘÍZA, Petr. Jaké jsou dopady „Lisabonského nálezu“ (nejen) pro ústavní rovinnu vztahu českého a unijního práva? *Soudní rozhledy*, 2009, roč. 15, č. 6, s. 202. Například vláda již nebude regulovat určitou oblast pomocí svých nařízení, ale tytéž cíle se může pokusit prosadit prostřednictvím obhajoby svých zájmů v Radě.

<sup>56</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 339.

<sup>57</sup> PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. 1. díl: Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998, s. 135.

<sup>58</sup> KYSELA 2002, s. 530.

charakter samotné státní moci i fungování dělby moci uvnitř státu.<sup>59</sup> To naznačuje daleko širší pojetí pojmu pravomoc, neboť běžného života obyvatel ČR se jistě dotkne téměř cokoliv, nejenom ústavně zakotvené záležitosti. Důvodová zpráva uvádí též demonstrativní příklady takových pravomocí, konkrétně jde o „tvorbu práva, vynucování práva, centrální bankovníctví atd.“<sup>60</sup> První dvě položky by nasvědčovaly výkladu, že za přenos svrchovaných pravomocí se považuje situace, kdy mezinárodní organizace může vytvářet a aplikovat právo, jedná se tedy o obecné zmocnění, *carte blanche* svého druhu. Příklad s centrálním bankovníctvím ale naznačuje, že se může jednat také o přenos konkrétní pravomoci (působnosti) určitého orgánu.

Možná z důvodu stručnosti ustanovení čl. 10a Ústavy a nedostatečnosti příslušných doprovodných textů, jakož i judikatury Ústavního soudu a praxe legislativních orgánů ČR (viz dále), se o definici termínu pravomoc pokusily české odborné kruhy. Jeden z nejpřesvědčivějších názorů v tomto směru vyjádřil Jiří Malenovský.<sup>61</sup> Ten se domnívá, že jazykový výklad čl. 10a Ústavy by požadoval jeho použití v případě jakéhokoliv, byť marginálního přenosu pravomocí. Dovojuje však, že je nutné použít další druhy interpretace, sám se přitom na základě parlamentní praxe (srv. ale dále) domnívá, že pod režim čl. 10a Ústavy spadají „pouze ty věcné pravomoci, které jsou *v té či oné míře upraveny v normách ústavního pořádku*“,<sup>62</sup> pravomoci vyjádřené v zákoně je pak možné přenášet „běžnou“ mezinárodní smlouvou s požadavkem prosté většiny v Parlamentu v režimu čl. 49 Ústavy.<sup>63</sup> Pravomoc podle čl. 10a Ústavy tak podle tohoto výkladu obsahuje pouze velmi důležité, v Ústavě zakotvené úkoly a činnost orgánů státní moci.

### 2.3 Terminologie ve zřizovacích smlouvách EU

Termín pravomoc byl samozřejmě hojně spojen rovněž s vývojem integračního procesu. Zřizovací smlouvy ale nikdy neobsahovaly definici, co se vlastně pravomocí myslí, a to ani v obecném smyslu, ani vzhledem k pravomocím EU (ES). Smlouvy ostatně až do své poslední novelizace přistupovaly k vymezení pravomocí eufemisticky řečeno velmi lakonicky. Nikde nebylo obecně uvedeno, co činí EU, jednotlivé pravomoci byly specifikovány prostřednictvím desítek článků rozestých ve Smlouvách (právních základů) a vymezeny činnostmi orgánů EU, potažmo použitou legislativní procedurou. Množství jazykových verzí Smluv, které jsou si co do

<sup>59</sup> Sněmovní tisk 884/0. III. volební období, s. 10.

<sup>60</sup> Tamtéž, s. 9.

<sup>61</sup> Malenovského výklad souhlasně citují dva nejnověji vydané komentáře Ústavy, srv. MOLEK, Pavel. Komentář k čl. 10a Ústavy. IN: BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 216; ZBÍRAL, Robert. Komentář k čl. 10a Ústavy. IN: KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 144.

<sup>62</sup> Kurzíva převzata z původního zdroje.

<sup>63</sup> MALENOVSKÝ, Jiří. Znovu k navrhované ratifikaci Římského statutu Českou republikou. *Právní rozhledy*, 2007, roč. 15, č. 22, s. 805-806.

platnosti rovnocenné (čl. 55 odst. 1 L-SEU), na druhou stranu dovoluje provést podrobnější jazykový výklad. To nás, doufejme, posune dále v pochopení unijní terminologie pravomocí.

V první řadě se o interpretaci pokusím na základě angličtiny. V původní podobě Římských smluv přijatých v roce 1957 byl termín pravomoc překládán jako *power*, například čl. 4 odst. 1 uváděl „...institutions shall act within the limits of the powers conferred“.<sup>64</sup> Obrat byl převzat v Maastrichtské smlouvě do nového čl. 3b odst. 1 SES, kde se tatáž podmínka vázala k ES. Zároveň ale smlouva zavedla výraz *competence*, ve stejném čl. 3b, ale odst. 2 se píše „In areas which do not fall within its exclusive competence, the Community...“.<sup>65</sup> Nejasnost pojmosloví dokazuje Deklarace o budoucnosti Unie přiložená ke Smlouvě z Nice, která původně v pracovní verzi používala výraz *competencies*, aby ho v konečném znění ve stejné větě změnila na *powers*.<sup>66</sup> Naopak Laekenská deklarace výzvu z předchozího dokumentu opět zvrátila v *competences*,<sup>67</sup> rozšíření výrazu se potvrdilo při následujícím jednání Konventu a jeho výstupech. Z krátkého exkurzu je myslím zřejmé, že oba výrazy byly používány jako synonyma a neměly žádné obsahově nebo právně rozdílné konotace, čímž se naplňuje předpoklad vyjádřený na začátku kapitoly. Na tomto pojetí se shodla rovněž doktrína, podle které je lze používat *promiscue*.<sup>68</sup>

Není zcela jasné, jak se stal výraz *competence* (v anglickém znění) součástí práva EU. Jedno z vysvětlení nabízí Franz Mayer, podle kterého jde o otrocký překlad německého termínu *Kompetenz*, což je v německé právní teorii velmi komplexní koncept, ne nutně se překrývající s pravomocí.<sup>69</sup> Lakoničtější názor tvrdí, že *competence* je to samé jako *power*, ovšem v „eurohantýrce“.<sup>70</sup> Nejpravděpodobnějším důvodem však bude prostý terminologický zmatek spojující kontinentální a anglosaské pojetí termínů (viz výše), rozhodujícím prvkem například mohlo být, kdo zrovna měl největší vliv na jazykovou editaci daného ustanovení Smluv.

Text Smlouvy o ústavě, stejně jako zřizovací smlouvy ve znění Lisabonské smlouvy, však překvapivě terminologicky přesně rozlišují mezi oběma slovy. Zatímco výraz *competence* je užíván

<sup>64</sup> Anglický překlad původního znění Smlouvy zakládající Evropské hospodářské společenství. Dostupné na [www.cna.lu](http://www.cna.lu).

<sup>65</sup> Srv. Treaty establishing the European Community. OJ C 224, 31. srpna 1992, s. 9.

<sup>66</sup> Srv. Treaty of Nice, provisional text approved by the Intergovernmental Conference on institutional reform. SN 533/1/00 REV 1, 22. prosince 2000 („how to establish and monitor a more precise delimitation of competencies“ vs čl. 5 Declaration no. 23 on the future of the Union. OJ C 80, 10. března 2001, s. 85 („how to establish and monitor a more precise delimitation of powers“), celou komplikovanou situaci potvrzuje, že v prvním případě užitý tvar množného čísla je odlišný od standardního *competences*.

<sup>67</sup> Presidency Conclusions, European Council Meeting in Laeken. SN 300/1/01 REV 1, 15. prosince 2001, s. 21.

<sup>68</sup> Stejný závěr například DE BÜRCA, Gráinne, DE WITTE, Bruno. The Delimitation of Powers Between the EU and its Member States. IN: ARNULL, Anthony, WINCOTT, Daniel (eds). *Accountability and Legitimacy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2002, s. 202; BOGDANDY, Armin von, BAST, Jürgen. The Federal Order of Competences. IN: BOGDANDY, Armin von, BAST, Jürgen (eds). *Principles of European Constitutional Law*. Oxford: Hart, 2009, s. 278.

<sup>69</sup> Více k termínu včetně odkazů na relevantní literaturu MAYER 2003, s. 3-4.

<sup>70</sup> *Snoring while a superstate emerges?* The Economist, 8. května 2003. Dostupné na <http://www.economist.com/node/1763738>.

v souvislosti s okruhem pravomocí náležejícím EU,<sup>71</sup> termín *power* se objevuje v souvislosti s pravomocemi jednotlivých institucí EU.<sup>72</sup> Podobně k věci přistupují ostatní jazyky. Ačkoliv se dříve ve Smlouvách vyskytovalo více slov pro pravomoci bez hlubší logiky, v Lisabonské smlouvě je založena nová systematika. Francouzština rozlišuje mezi *compétences* (vertikální) a *attributions* (horizontální),<sup>73</sup> což je poněkud zvláštní, protože podle teorie byl v druhém případě upřednostňován termín *pouvoirs*.<sup>74</sup> Německá verze zřizovacích smluv používá výrazy *Zuständigkeiten* (vertikální) a *Befugnisse* (horizontální). Stojí za zmínku, že smlouvy v němčině vůbec neobsahují zmíněný termín *Kompetenz*.<sup>75</sup> Polština vnímá hranici mezi *kompetencje* (vertikální) a *uprawnienia* (horizontální).

Učinit zobecnění z předchozích řádků není jednoduché. Nemá příliš smysl se přít o zdroj pojmů nebo vhodnost jejich použití, podle všeho se Lisabonská smlouva snaží především o logické rozlišování mezi dvěma rozdílnými skutečnostmi, které jsou jazykově odlišně popsány.<sup>76</sup> *Competences* (*Zuständigkeiten*) nabyly významu toho, co může EU činit v „mezích (...) svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách“ (čl. 5 odst. 2 L-SEU). Slovo *power* zůstává vyhrazeno pro prostředky, kterými instituce EU naplňují kompetence.<sup>77</sup> Existuje tak něco na způsob testu: pouze jestliže má EU *competence*, je oprávněna užít *power*. Rozměr *competence* je tak veskrze normativní, odkazuje na důvody a zároveň limity výkonu *powers* jako schopnosti subjektu (EU) realizovat svou politiku a zájmy.<sup>78</sup>

## 2.4 Terminologie čl. 10a Ústavy versus pojmosloví zřizovacích smluv

Přenos kompetencí/působnosti/pravomoci mezi ČR a EU je zrcadlovým procesem, ovlivňujícím obě strany. Je logické, že pokud se rozšiřuje například unijní působnost o další oblasti, zužuje se působnost orgánů ČR, to samé lze říci i o pravomocích.<sup>79</sup> Ústava ČR užívá v čl. 10a termínu pravomoc. Jak však bylo v předchozí podkapitole uvedeno, Lisabonská smlouva

<sup>71</sup> Ve smyslu vertikálního dělení mezi EU a členské státy, srv. čl. 1, 4 odst. 1, čl. 5 SEU; čl. 2-6 SFEU atd.

<sup>72</sup> Ve smyslu horizontálního dělení moci, srv. čl. 13 odst. 2, čl. 15 odst. 6, čl. 38, čl. 40 SEU; čl. 226, čl. 290 SFEU atd.

<sup>73</sup> Jazykové výrazy převzaté z příslušných konsolidovaných verzí zřizovacích smluv ve znění Lisabonské smlouvy publikovaných v OJ C 83 z 30. března 2010.

<sup>74</sup> DE BÚRCA a DE WITTE 2002, s. 202 citují jako příklad název knihy CONSTANTINESCO, Vlad. *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes*. Paris: LGDJ, 1974.

<sup>75</sup> Zde se jedná o podobnou situaci jako ve francouzštině, neboť zjevně nepanuje shoda ani v německém prostředí. Hans Kelsen totiž tvrdil, že *Zuständigkeiten* je synonymum pro *Kompetenz*, pro výraz *Befugnisse* ve smyslu Lisabonské smlouvy doporučoval termín *Rechtsmacht*, viz KELSEN, Hans. *Reine Rechtslehre*. Wien: Springer, 1960, s. 150, citováno dle BULYGIN 1992, s. 202.

<sup>76</sup> V tomto směru jde vlastně o umělé novotvary, které nemusí mít žádný vztah k tradičnímu používání daného slova v právní teorii dané země.

<sup>77</sup> Samozřejmě že i instituce nemají definované pouze své *powers*, ale jednají v rámci své působnosti (srv. čl. 13 odst. 2 L-SEU).

<sup>78</sup> K normativnímu rozměru *competence* BENZ a ZIMMER 2010, s. 5; prvek limitace je vlastní i již diskutovanému konceptu *Kompetenz* v německé teorii, viz MAYER 2003, s. 4.

<sup>79</sup> Toto směřování (od ČR k EU) je v praxi převažující, logika ale samozřejmě platí rovněž obráceně, o této problematice ostatně pojednává tato práce.

nově rozlišuje mezi horizontálními (*powers*) a vertikálními (*competences*) pravomocemi. Bohužel, oficiální česká verze textu Lisabonské smlouvy je v tomto ohledu výjimečná, protože v obou případech používá shodný termín pravomoc. Přitom je zřejmé, že mohl být následován příklad jiných jazykových verzí a využít rozdíl mezi pojmy působnost/kompetence a pravomoc. Nešlo by přitom jen o „umělé“ jazykové vymezení, prostým srovnáním s definicemi uznávanými českou ústavněprávní doktrínou poznáme, že pojem *competence/Zuständigkeit* se víceméně překrývá s působností/kompetencí a *power/Befugnis* s pravomocí.

Klíčová je otázka, zda obsah pojmu pravomoc obsažený v české ústavě je shodný s terminologií pravomoci, jak ji chápe Lisabonská smlouva. Už bylo uvedeno, že většina impulsů ke změnám bude přicházet z EU, v tomto ohledu přitom zřizovací smlouvy umožňují měnit poměry jak ve vertikálním rozdělení pravomocí (působnosti), tak horizontálním směru. Prostou výčtovou metodou si lze představit následující možnosti uspořádání:

- 1) Obsah pojmu pravomoc dle čl. 10a Ústavy zahrnuje všechna užití slova pravomoc v českém znění Lisabonské smlouvy (horizontální a vertikální);
- 2) obsah pojmu pravomoc dle čl. 10a Ústavy zahrnuje pouze vertikální rozměr pravomocí (*competences*), nikoliv horizontální změnu v rozdělení pravomocí orgánů EU (*powers*);
- 3) obsah pojmu pravomoc dle čl. 10a Ústavy je zcela nezávislý na pojmosloví Lisabonské smlouvy.

Místem, ve kterém se otázka ohledně propojení české a unijní úpravy stává bodem zlomu, je režim zjednodušeného postupu přijímání změn zřizovacích smluv (tzv. *passerelly*), zakotvený v čl. 48 odst. 6 a 7 SEU. Proto mi poslouží jako Occamova břitva svého druhu, na které s pomocí argumentů dalších subjektů zúžím a zpřesním dosavadní velmi různorodé pohledy.

- Podle odst. 6 postačí pro změnu části třetí SFEU (vnitřní politiky a činnosti EU) jednomyslné rozhodnutí Evropské rady, nutné je následné schválení změn členskými státy dle jejich ústavních předpisů. Rozhodnutí však nesmí rozšířit pravomoci EU.
- Podle odst. 7 je možné jednomyslným rozhodnutím Evropské rady se souhlasem Evropského parlamentu přejít u právních základů předpokládajících jednomyslnost k hlasování kvalifikovanou většinou, za té samé podmínky je možné změnit zvláštní legislativní postup na řádný. V obou případech žádný z národních parlamentů s takovým rozhodnutím nesmí vyslovit nesouhlas.<sup>80</sup>

<sup>80</sup> K podrobnější analýze ustanovení a odkazů na literaturu srv. podkapitulu 4.2.1.

Optikou Lisabonské smlouvy dochází u obou odstavců pouze ke změně horizontálních pravomocí orgánů EU (*powers*), pravomoci EU (*competences*) nejsou dotčeny. U odst. 6 to vylučuje smlouva přímo,<sup>81</sup> u odst. 7 to plyne z logiky věci, mění se buď způsob rozhodování Rady, nebo míra zapojení Evropského parlamentu, což samo o sobě nemůže ovlivnit vertikální rozdělení pravomocí mezi EU a členskými státy.

Jestliže by platil výklad uvedený výše pod bodem 2), znamenalo by to, že ani v jednom případě režim zjednodušeného postupu přijímání změn Smluv nespadá pod pojem pravomoc vymezený v čl. 10a Ústavy. Na hrozbu upozornil ve svém návrhu na posouzení souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem Senát, podle kterého „pojem pravomoci, s nímž pracuje čl. 10a Ústavy ČR, však nemá pouze materiální rozměr překrývající se s vymezením oblasti působnosti, ale také rozměr institucionální, vztahující se ke způsobu rozhodování“ a tvrdí, že ztráta práva veta je přenosem pravomocí dle čl. 10a Ústavy.<sup>82</sup> Senát se tak hlásí k pojetí označenému číslem 3), v praxi ve vztahu k EU ale nabývajícím obsahu varianty 1).

Ústavní soud se k argumentaci Senátu vyjádřil v nálezu *Lisabon I.*:

K čl. 48 odst. 6 SEU: „(...) Odstavec šestý třetí pododstavec napadeného článku vylučuje změny v rámci tohoto režimu, které by se dotýkaly pravomocí Unie; tím je výslovně eliminována jakákoli pochybnost ve vztahu k čl. 10a Ústavy České republiky. (...) Klíčové z ústavněprávního hlediska – jak je zmíněno – však je, že podle doslovného znění zkoumaného článku nelze na Unii žádné další pravomoci přenášet.“

K čl. 48 odst. 7 SEU: „(...) Pokud jde o tento odstavec, o změnách rozšiřujících unijní pravomoci nelze pojmově ani uvažovat, neboť ten se týká – jak je zjevné – jen hlasování. (...)“<sup>83</sup>

Uvedený přístup Ústavního soudu se setkal s kritikou odborné obce, konkrétně se jím podrobně v souvislosti s pojmem pravomocí zabýval Petr Bříza.<sup>84</sup> Podle něj mohl soud k závěru dojít pouze dvěma cestami. Prvně tak, že pojem pravomocí v čl. 10a Ústavy má takový význam, jaký mu dává mezinárodní smlouva, za druhé že se termín pravomocí v Lisabonské smlouvě shoduje s tím, který předvídá čl. 10a Ústavy. První myšlenku pokládá za absurdní, druhou odmítá také, neboť ústavodárce při přijímání euronovely jistě nemohl definovat termíny se znalostí budoucí podoby zřizovacích smluv. Argumentaci Ústavního soudu tak Bříza pokládá za nepochopitelnou a obviňuje jej ze snahy „ušetřit si práci“.<sup>85</sup>

<sup>81</sup> Zde je možné si teoreticky představit změnu, která by neovlivňovala ani *powers*, poté je však nutné se ptát, k čemu by taková změna textu Smluv vůbec reálně sloužila.

<sup>82</sup> Příloha usnesení Senátu č. 379 ze dne 24. dubna 2008, VI. funkční období, s. 2.

<sup>83</sup> Nález ze dne 26. listopadu 2008, *Lisabon I*, sp. zn. Pl. ÚS 19/08, body 160-161. (dále *Lisabon I*).

<sup>84</sup> BŘÍZA 2009a, s. 202-203.

<sup>85</sup> Tamtéž, s. 203.

Souhlasím s Břízou, že soud postupoval značně zkratkovitě a nedostatečně odůvodnil svá tvrzení, to ale neznamená, že by nebyla řízena jistou logikou. Soudci se totiž, aniž by to výslovně uvedli, přihlásili k pojetí pod bodem 2). Podle nich se čl. 10a Ústavy týká pouze změn ve vertikálním rozdělení pravomocí mezi ČR a mezinárodní organizací.<sup>86</sup> Je pravdou, že se v daném případě uspokojili se „slibem“ ve Smlouvách, že předmětnými ustanoveními nebudou dotčeny vertikální pravomoci (kompetence) EU, tím pádem ani ČR. To lze ale stěží pokládat za přímé převzetí terminologie Smluv. Chybou soudu ovšem bylo nepoukázání na dvojí obsahový význam českého pojmu pravomoc v Lisabonské smlouvě, neboť v daném duchu by se možná změny při užití čl. 48 odst. 6 SEU nedotýkaly „pravomocí Unie“<sup>87</sup> ve vertikálním směru, ale dotčeny by byly horizontální pravomoci EU.

Postoj Ústavního soudu, omezující pravomoc dle čl. 10a Ústavy pouze na vertikální rozdělení pravomocí (kompetence, působnost) a de facto uznávající (byť nepřesně) pojetí Lisabonské smlouvy, lze pokládat za velmi prointegračně přívětivý. Bříza znovu namítá, že je „obtížně akceptovatelný“, zvláště u ztráty veta české vlády při přechodu od jednomyslnosti ke kvalifikované většině postupem dle čl. 46 odst. 7 SEU. Vychází přitom z širokého pojetí pojmu pravomoc v čl. 10a Ústavy, podle něj se nedotýká jen oblasti vztahů (tj. působnosti dle české ústavní doktríny), ale i prostředků výkonu státní moci (tj. pravomoci), při tomto pohledu vzdání se veta mění „způsoby a oblasti výkonu svrchované státní moci.“<sup>88</sup>

Za povšimnutí v tomto směru stojí také pohled české vlády obsažený ve vyjádření poskytnutém Ústavnímu soudu v řízení o ústavnosti Lisabonské smlouvy.<sup>89</sup> Na rozdíl od soudu se vláda totiž domnívala, že změna dle čl. 48 odst. 6 SEU by podléhala čl. 10a Ústavy, jestliže „by na jejím základě docházelo k přenosu dalších pravomocí orgánů ČR na EU“.<sup>90</sup> Zde tedy vláda odmítla „náповědu“ Lisabonské smlouvy a připustila, že horizontální změna pravomocí EU (*powers*) může zasáhnout čl. 10a Ústavy, bohužel už ale neřekla, kdo a jak rozhodne, jestli k takovému přenosu došlo. U čl. 48 odst. 7 SEU naopak vláda obrací a pohled Lisabonské smlouvy přijímá, přiznává sice, že při aplikaci procedury „dochází (k) nepřímé změně Smluv“, tvrdí však zároveň, že uspokojení požadavků čl. 10a Ústavy je možné zhojit ratifikací Lisabonské smlouvy také pro budoucí modifikace a že postačí pojistné mechanismy obsažené v čl. 48 odst. 7

<sup>86</sup> Stejně si názor Ústavního soudu zřejmě vykládá Jan Kysela, viz KYSELA, Jan. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy po „lisabonském nálezu“ Ústavního soudu. In: GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 52.

<sup>87</sup> *Lisabon I*, bod 160.

<sup>88</sup> BŘÍZA 2009a, s. 203; v tomto se s Břízou shoduje BOBEK a kol. 2011, s. 431-432; opačně MLSNA, Petr, KNĚŽÍNEK, Jan. *Mezinárodní smlouvy v českém právu*. Praha: Linde, 2009, s. 361.

<sup>89</sup> Příloha usnesení vlády č. 804, 26. června 2008 (Vyjádření vlády k návrhu Senátu Parlamentu ČR Ústavnímu soudu na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem).

<sup>90</sup> Tamtéž, bod 29.



SEU.<sup>91</sup> Odlišný postoj vlády mohl být založen na míře „blanketnosti“ obou ustanovení, který je v druhém případě zdánlivě nižší, neboť se jedná o přesně stanovený mechanismus. V praxi se ale změna hlasování může týkat široké škály záležitostí a je tak podobně neupřesněná. Nemohu se zbavit dojmu, že pocitovaný „zásadní rozdíl“<sup>92</sup> mezi oběma způsoby zjednodušené revize Smluv vychází zejména z podmínky následného schválení změn dle ústavních předpisů členských zemí u čl. 48 odst. 6 SEU, v konečném důsledku tak je opět více založen na unijním právu, než české ústavě, i tak ale poněkud bez pochopení nuancí pojmu pravomoc v Lisabonské smlouvě.

Na druhou stranu ani pozice Ústavního soudu ČR není neodůvodnitelná. Někteří odborníci pokládají rozlišování mezi zasažením vertikálních pravomocí EU a členských států a horizontálních pravomocí institucí, které zůstává záležitostí EU, za velmi užitečné a mělo by podle nich být zohledněno též v ústavní rovině v členských zemích. Například názor pokládající ztrátu práva veta při přechodu na většinové hlasování za změnu výkonu pravomocí členského státu (viz výše), podle nich „směšuje členské státy s Radou a je přehnaně optimistický k roli Rady jako strážce rozdělení pravomocí (kompetencí).“<sup>93</sup> Prakticky stejným směrem se ubírá teorie, která navrhuje obsah zřizovacích smluv rozdělovat na normy vyšší a nižší právní síly. Zatímco ty druhé je možné měnit pomocí zjednodušených procedur (tzv. formální deklasifikace), ty první jsou „ústavní povahy“ a právo je měnit mají pouze členské státy standardní cestou mezinárodních smluv.<sup>94</sup> Není pochyb o tom, že vertikální rozdělení pravomocí mezi EU a jejími členy patří k onomu ústavnímu jádru Smluv.<sup>95</sup> Výslovně se na Pfersmanna odvolává Zdeněk Kühn,<sup>96</sup> pro něhož to je podle všeho silný argument přisvědčující stanovisku Ústavního soudu.

## 2.5 Obsah pojmu pravomoc v dosavadní praxi orgánů ČR

Lisabonská smlouva platí příliš krátkou dobu na to, aby v praxi již došlo k využití zjednodušeného postupu pro revizi Smluv, a tudíž nutnosti klasifikace schválení daného rozhodnutí na národní úrovni (srv. ale závěr kapitoly). Musím se proto spokojit s dosavadními zkušenostmi se schvalováním mezinárodních smluv, ve kterých čl. 10a Ústavy figuroval, případně mohl figurovat.<sup>97</sup> I z nich lze ledacos vyčíst, zejména z tzv. „hraničních“ případů.

<sup>91</sup> Tamtéž, body 32-33.

<sup>92</sup> Tamtéž, bod 29.

<sup>93</sup> BOGDANDY a BAST 2009, s. 284; míru pravdivosti teze ovlivňuje schopnost národních parlamentů ovlivnit chování exekutivy v Radě, ta se stát od státu liší, ovšem podle dosavadních zkušeností ji nelze přeceňovat.

<sup>94</sup> Což by samozřejmě mělo i své dopady na rozdílnou obtížnost změn jednotlivých skupin norem a probíhaly i diskuze o realizaci myšlenky v praxi, srv. k tomu podkapitolu 3.4.

<sup>95</sup> Více k teorii a vysvětlení rozdílů mezi ústavní pravomocí členských států a deklasifikační pravomocí orgánů EU a členských států PFERSMANN, Otto. The new revision of the old constitution. *International Journal of Constitutional Law*, 2005, roč. 3, č. 2-3, s. 386-397.

<sup>96</sup> KÜHN, Zdeněk. *Kauza Lisabonské smlouvy III. Pravomoci EU*. Jiné právo, 16. prosince 2008. Dostupné na <http://jinepravoblogspot.com/2008/12/kausa-lisabonsk-smlouvy-iii-pravomoci.html>.

<sup>97</sup> Jak vtipně poukázal Kyselá, je otázkou, nakolik může v ČR parlamentní praxe něco dokazovat (viz KYSELA 2009b, s. 58). Z dalšího bude zjevné, že se jedná o poznámku nejen zábavnou, ale především velmi trefnou.

V této souvislosti je vhodné zmínit v první řadě případ, ve kterém nešlo o mezinárodní smlouvu, ale situaci velmi podobnou shora diskutované přechodné klauzuli v čl. 48 odst. 7 SEU. Amsterodamská smlouva obsahovala ustanovení umožňující Radě jednomyslně přijmout rozhodnutí, podle kterého by v jí zvolených právních základech politiky spravedlnosti a vnitřních věcí (hlavy IV SES) bylo možné přejít od konzultační procedury a jednomyslnosti ke spolurozhodování, tedy i kvalifikované většině (srv. čl. 67 odst. 2 SES). Rada takové rozhodnutí skutečně v roce 2004 přijala.<sup>98</sup> Jednoznačně tedy došlo ke změně horizontálních pravomocí v EU a ČR byla dotčena ztrátou práva veta, navíc ve velmi důležitých záležitostech. Přesto se podle všeho Parlament k návrhu rozhodnutí vůbec nevyjádřil, o aplikaci čl. 10a (ani čl. 49) Ústavy nebylo řeči. S ohledem na diskuzi výše tak byla v uvedené věci spíše podpořena teze české vlády a Ústavního soudu než názor Petra Břízy. Na druhou stranu je otázkou, nakolik je možné přenášet praxi z předchozího znění Smluv na Lisabonskou smlouvu, přeci jen znění čl. 48 odst. 7 SEU nově přímo hovoří o určitém zapojení národních parlamentů („nevysloví nesouhlas“).

Dále již budou analyzovány pouze situace, ve kterých o použití čl. 10a Ústavy bylo uvažováno. V první skupině se nacházejí případy, kde o zařazení nebylo pochyb, neboť zaprvé docházelo k přenášení z Ústavy vycházejících pravomocí orgánů státní moci, zadruhé se předmětné smlouvy dotýkaly změn ve vertikálním rozdělení moci mezi členskými státy a EU. Jedná se v první řadě o samotnou přístupovou smlouvu,<sup>99</sup> ve stejné rovině se uvažovalo o schvalování Smlouvy o ústavě<sup>100</sup> a režim čl. 10a Ústavy byl uplatněn i u jejího nástupce - Lisabonské smlouvy.<sup>101</sup> Další použití čl. 10a Ústavy nastalo při schvalování přístupové smlouvy s Rumunskem a Bulharskem. Ačkoli opět šlo o změnu primárního práva EU, klasifikace zde není natolik jasná jako v předchozích případech. Přistoupením se mění především územní působnost unijního práva, jsou zasaženy horizontální pravomoci institucí EU,<sup>102</sup> u dané smlouvy ovšem došlo též k přenesení nových obsahových pravomocí na EU, byť v minimálním rozsahu.<sup>103</sup> Předkládací zpráva zdůvodňuje podřazení smlouvy pod čl. 10a Ústavy právě dopadem institucionálních změn na ČR a přenosem nových pravomocí, byť ty zjevně nejsou ústavně

<sup>98</sup> Rozhodnutí Rady 2004/927 ze dne 22. prosince 2004, podle něhož se na určité oblasti obsažené v hlavě IV třetí části Smlouvy o založení Evropského společenství použije postup podle článku 251 uvedené smlouvy. Úř. věst. L 396, 31. prosince 2004, s. 45-46.

<sup>99</sup> Sněmovní tisk 50/0. IV. volební období.

<sup>100</sup> Byť zde probíhaly diskuze o jiných alternativách, ty byly přesvědčivě vyvráceny srv. MALENOVSKÝ, Jiří. K řízení o ratifikaci smlouvy o ústavě pro Evropu: na okraj uvažovaného ústavního zákona o ratifikaci. *Právník*, 2005, roč. 144, č. 4, s. 347-350.

<sup>101</sup> Sněmovní tisk 407/0. IV. volební období.

<sup>102</sup> Například se přepočítávají hlasy v Radě při hlasování kvalifikovanou většinou nebo se mění počet poslanců Evropského parlamentu.

<sup>103</sup> Šlo o dvě nové pravomoci, viz Sněmovní tisk 1019/0. IV. volební období.

zakotvené. Naopak realita toho, že (pravda, již přeneseně) pravomoci budou nyní vykonávány v územně, hospodářsky i sociálně zcela jiné organizaci, zmiňována není.<sup>104</sup>

Štěpán Hůlka a Jan Kysela ve svém článku zmiňují Evropskou dohodu o mezinárodní přepravě nebezpečných věcí po vnitrozemských vodních cestách (ADN).<sup>105</sup> Podle této smlouvy musí její strany řešit případné spory z ní plynoucí, stejně jako změny smlouvy, prostřednictvím Administrativního výboru, v němž může být stát přehlasován.<sup>106</sup> Podle Hůlky s Kyselou to lze jazykovým výkladem kvalifikovat jako přenos pravomocí na mezinárodní instituci,<sup>107</sup> přesto v Parlamentu schválení smlouvy probíhalo v běžném režimu článku 49 Ústavy.<sup>108</sup> Jíří Malenovský právě tohoto příkladu využil k rozvinutí teorie již diskutované výše, podle níž pravomoci zakotvené v běžných zákonech vystačí s prostou většinou v Parlamentu a schvalováním dle čl. 49 Ústavy.<sup>109</sup>

Domnívám se, že lze nalézt příklady, které předchozí závěr potvrzují. Na mysli jmenovitě mám přistoupení ČR k Úmluvě o Evropském policejním úřadu (Europolu). Jednalo se o mezinárodní úmluvu uzavřenou mezi členy EU, ale zcela mimo rámec unijního práva. Hlavním cílem organizace bylo přispívat k větší efektivitě činnosti policejních složek členských států v boji proti všem druhům závažné kriminality a terorismu.<sup>110</sup> Ačkoliv činnost Europolu spočívala zejména ve shromažďování informací, podle všeho povinnost jejich poskytování a sdílení už pokrývá význam pojmu „přenos pravomocí na mezinárodní instituci“. Opět se ale nejedná o ústavně vymezenou pravomoc orgánů státní moci ČR, v Parlamentu byl bez jakýchkoliv námitek aplikován schvalovací režim čl. 49 Ústavy.<sup>111</sup>

Čl. 10a Ústavy byl naopak uplatněn při schvalování Římského statutu Mezinárodního trestního soudu. Ten byl podepsán ČR v roce 1999, jelikož se mělo za to, že některé části Statutu jsou v rozporu s Ústavou, vláda navrhla nejprve změnit (doplnit) Ústavu, tato snaha byla v roce 2000 Sněmovnou zamítnuta.<sup>112</sup> Když vláda následně předkládala euronovelu Ústavy, výslovně v důvodové zprávě uvedla, že nový čl. 10a Ústavy může být spojen nejenom s evropskou integrací, ale také vstupem do mezinárodních institucí zakládajících „společnou trestní

<sup>104</sup> Tamtéž.

<sup>105</sup> HŮLKA, Štěpán, KYSELA, Jan. Mezinárodní smlouvy – jejich klasifikace, sjednávání, ratifikace a právní účinky. *Právní rozhledy*, 2005, roč. 13, č. 6, s. 198-199.

<sup>106</sup> Viz čl. 17, 19 a 20 Dohody ADN. Pracovní verze překladu dostupná na [http://www.mdcz.cz/cs/Vodni\\_doprava/Preprava\\_nebezpecnych\\_veci/Preprava\\_nebezpecnych\\_veci.htm](http://www.mdcz.cz/cs/Vodni_doprava/Preprava_nebezpecnych_veci/Preprava_nebezpecnych_veci.htm).

<sup>107</sup> HŮLKA a KYSELA 2005, s. 199; autoři citují také projednávání v Rakousku, příznávající přenos pravomocí.

<sup>108</sup> Sněmovní tisk 327/0. III. volební období.

<sup>109</sup> MALENOVSKÝ 2007, s. 805-806.

<sup>110</sup> K roli Europolu v době schvalování úmluvy českým parlamentem PIKNA, Bohumil. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce)*. Praha: Linde, 2003, s. 225-244.

<sup>111</sup> Sněmovní tisk 569/0. III. volební období.

<sup>112</sup> Sněmovní tisk 541/0. III. volební období.

jurisdikci).<sup>113</sup> Přes tento vývoj se vláda zhruba v tomtéž období rozhodla znovu předložit Parlamentu návrh na změnu Ústavy z důvodu odstranění pocíťované nekompatibility Statutu s ústavním pořádkem.<sup>114</sup> Poslanecká sněmovna návrh vrátila v říjnu 2001 vládě k přepracování.<sup>115</sup> Tím byla na dlouhou dobu snaha o ratifikaci Statutu přerušena.

Předchozí pokusy vlády o změnu Ústavy i zmínění Statutu v euronovele naznačují, že vláda počítala se zasažením ústavně zakotvených pravomocí orgánů ČR podmiňujících aplikaci čl. 10a Ústavy.<sup>116</sup> V roce 2007 vláda znovu předložila Parlamentu návrh na souhlas s ratifikací Římského statutu, v předkládací zprávě bylo podrobně vysvětleno, proč musí být aplikován režim čl. 10a Ústavy.<sup>117</sup> Krátce řečeno, vláda akceptovala, že přenosem jsou zasaženy ústavní pravomoci, ale souhlasem s ratifikací dle čl. 10a Ústavy se podle ní postaví Statut na roveň ústavnímu pořádku, vůči kterému bude mít postavení *lex specialis*.<sup>118</sup> Řešení se setkalo s kritikou Kanceláře prezidenta republiky. Poukazovala především na postoj Ústavního soudu, který podle ní konstrukci doktríny o rovnocenném postavení mezinárodních smluv schválených dle čl. 10a Ústavy s ústavním pořádkem v nálezu *Lisabon I* odmítl.<sup>119</sup> Není teď rozhodné, zda lze poznatky z *Lisabonu I* aplikovat i na Římský statut, klíčovým se pro mou analýzu jeví, že Kancelář prezidenta nepovažovala Statut za smlouvu, která by přenášela ústavně zaručené pravomoci, a proto doporučovala pro souhlas s ratifikací proceduru čl. 49 Ústavy.<sup>120</sup>

V druhé polovině roku 2010 se v Parlamentu znovu objevila smlouva, u které vláda rozhodla o zařazení pod proceduru čl. 10a Ústavy. Šlo o souhlas s Protokolem měnícím určitá

<sup>113</sup> Sněmovní tisk 884/0. III. volební období, s. 10.

<sup>114</sup> Důvody nekompatibility srv. Sněmovní tisk 1078/0. III. volební období. Současně s návrhem byl předložen návrh k vyslovení souhlasu se Statutem, viz Sněmovní tisk 1112/0. III. volební období.

<sup>115</sup> Usnesení Poslanecké sněmovny č. 1816. 30. října 2001 (III. volební období); vláda následně vzala zpět i návrh na souhlas se Statutem.

<sup>116</sup> S tím v české odborné obci souhlasil Jiří Malenovský, jenž zároveň vyslovil názor, že schválením smlouvy dle čl. 10a Ústavy by se zhojil případný rozpor Statutu s Ústavou (MALENOVSKÝ 2007, s. 806-808). Opačný postoj obhajoval Jan Kratochvíl, podle kterého není zásadní rozpor mezi závazky danými Statutem a Ústavou, proto by postačovalo schválení Statutu dle čl. 49 Ústavy (KRATOCHVÍL, Jan. Římský statut Mezinárodního trestního soudu není v rozporu s ústavou. *Právní rozhledy*, 2007, roč. 15, č. 15, s. 537-543). Bez ohledu na rozpor v klasifikaci je zřejmé, že také Kratochvíl přijímá tezi o úzkém vymezení pojmu pravomoc v čl. 10a Ústavy, dopadající pouze na ústavně definované pravomoci státních orgánů.

<sup>117</sup> Srv. Předkládací zpráva ke Sněmovnímu tisku č. 423. V. volební období, s. 11-14.

<sup>118</sup> Tamtéž, s. 11-12; obecně rovnocennost smluv dle čl. 10a Ústavy s ústavním pořádkem byla doktrínou vyslovena již v roce 2002 a hlásí se k ní řada významných českých autorů, viz KYSELA 2009b, s. 54.

<sup>119</sup> Podrobněji *Stanovisko Odboru legislativy a práva KPR k ratifikaci Římského statutu Mezinárodního trestního soudu*. 8. července 2009. Dostupné na <http://www.hrad.cz/cs/pro-media/informace-soudnim-sporum/5.shtml>; kritika pozice Ústavního soudu ve věci *Lisabon I* viz příspěvky Jana Kysely, Jana Kněžínka a Richarda Krále v GERLOCH a WINTR (eds) 2009, určitou kompromisní cestu se snaží nalézt WINTR, Jan. První rozhodnutí Ústavního soudu o ústavnosti mezinárodní smlouvy. *Jurisprudence*, 2009, roč. 18, č. 1, s. 27-30.

<sup>120</sup> *Stanovisko Odboru legislativy a práva KPR...* Prezident po delší době Statut přes své námítky ratifikoval, ačkoli režim čl. 10a Ústavy změněn nebyl. Změnu svého postoje odůvodnil tím, že ministerstvo zahraničí už netrvalo na nesouladu Statutu s Ústavou a využití čl. 10a Ústavy bralo jako užití náročnější procedury schvalování, která sama o sobě není na škodu, ale nejsou s ní spojeny vládou (či Malenovským) očekávané „zhojující“ účinky. Srv. komentář pracovníka Kanceláře prezidenta republiky Pavla Hasenkopfa v diskuzi k příspěvku ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Může prezident republiky odmítnout ratifikaci mezinárodní smlouvy?* Jiné právo, 14. ledna 2009. Dostupné na <http://jinepravo.blogspot.com/2009/01/me-prezident-republiky-odmtnout.html>

ustanovení Protokolu o přechodných ustanovení připojený k Lisabonské smlouvě (tzv. Protokol č. 36). O co stručně jde: Lisabonské smlouva nevstoupila v platnost před volbami do Evropského parlamentu v červnu 2009, což znamenalo, že volby proběhly podle stavu předvídaného Smlouvou z Nice. Od prosince 2009 pak ale následně reálný počet poslanců nesouhlasil s dělbou mandátů předvídaných Lisabonskou smlouvou. Jelikož nešlo využít diskutovaný zjednodušený postup pro revizi (*a contrario* čl. 48 odst. 6 SEU), byla svolána mezivládní konference, která během jednoho dne schválila novelu Lisabonské smlouvy, mírně po přechodné období do voleb 2014 navyšující pro určité země počet europoslanců.<sup>121</sup> Z obsahu Protokolu je naprosto zřejmé, že se týká pouze marginální změny složení jedné unijní instituce, lze s úspěchem pochybovat, zda ho vůbec je možné kvalifikovat jako posun v horizontálních pravomocích EU, neboť se jím nijak nemění institucionální rovnováha ani prostředky výkonu pravomocí.

Protokol musí schválit všechny členské země v souladu se svými ústavními předpisy. Česká vláda se, jak již bylo uvedeno, přiklonila k užití čl. 10a Ústavy. V předkládací zprávě přiznává, že Protokolem „nedochází k přenosu nových pravomocí z orgánů České republiky na orgány Evropskou unii, mění se jím mezinárodní smlouva, kterou byly některé pravomoci orgánů České republiky na Evropskou unii přeneseny a která proto byla Českou republikou ratifikována jako smlouva podle čl. 10a Ústavy.“ Změny obsažené v Protokolu „lze považovat za změnu způsobu výkonu pravomocí přenesených na Evropskou unii.“<sup>122</sup> Režim schvalování Protokolu byl bez protestů akceptován v obou komorách Parlamentu, které vyslovily souhlas potřebnými většinami.<sup>123</sup>

## 2.6 Zhodnocení dosavadních poznatků se zvláštním ohledem na přenos pravomocí na EU

Pojem pravomoci obecně je sporným konceptem v rovině jazykové i obsahové, tím spíše to platí v souvislosti s čl. 10a Ústavy. Hlavním cílem čl. 10a Ústavy bylo poskytnout zmocnění pro účast ČR v evropském integračním procesu, proto právě v souvislosti s přenosem pravomocí na EU nabývá obsah termínu pravomoc v čl. 10a Ústavy na důležitosti. Nicméně význam pojmu není v citovaném ustanovení žádným způsobem vymezen, přes pokusy to nečinila ani důvodová zpráva k euronovele. Jednu chvíli to vypadalo, že se většina doktríny a praxe shodnou na

<sup>121</sup> Podrobněji k vysvětlení vzniku Protokolu a jeho obsahu ZBÍRAL, Robert. *Jak rychle (a nenápadně) lze změnit primární právo EU aneb je možné ošálit Václava Klause?* Jiné právo, 21. října 2010. Dostupné na <http://jinepravo.blogspot.com/2010/10/robert-zbiral-jak-rychle-nenapadne-lze.html> (srv. také dokumenty tam odkazované).

<sup>122</sup> Předkládací zpráva k Sněmovnímu tisku č. 48. VI. volební období, s. 3.

<sup>123</sup> Průběh debaty v Senátu ukazuje, že mezi senátory nebyla zrovna všeobecně známá informace, že Protokol vyžaduje schválení kvalifikovanou většinou a u řídicího schůze panovaly obavy, jestli je počet přítomných zákonodárců dostatečný. Viz Těsnopisecká zpráva z 24. schůze Senátu. 1. října 2010.

přístupu, podle kterého musí být pro aplikaci čl. 10a Ústavy přenosem na mezinárodní instituci zasažena ústavně zakotvená pravomoc orgánů ČR.

Prizmatem vztahu k EU se situace zkomplikovala poté, co Lisabonská smlouva začala přesněji rozlišovat mezi vertikálním rozdělením pravomocí EU (*competences*) a horizontálními pravomocemi orgánů EU (*powers*). Přes velmi úzkou vazbu mezi čl. 10a Ústavy a evropskou integrací souhlasím s Petrem Břízou,<sup>124</sup> že definice pravomoci musí autonomně vycházet z českého práva, ne být přímo odvozena či dokonce řízena zřizovacími smlouvami. Bohužel, doktrína i dosavadní praxe nabízejí velmi různorodé odpovědi na otázku, jak by se v ČR mělo v této věci postupovat. Dovolím si tvrdit, že v současnosti existují tři možné cesty jak teoreticky pojem pravomoci v čl. 10a Ústavy ve vztahu k EU naplnit.

- 1) Čl. 10a Ústavy má být použit pouze při změně vertikálních pravomocí EU

Ústavní většina, případně dokonce souhlas občanů v referendu, vyžadované pro přijetí smlouvy dle čl. 10a odst. 2 Ústavy, by mohly naznačovat nutnost vážného zásahu do pravomocí ČR přenosem na EU. Za tuto variantu se postavil Ústavní soud v *Lisabonu I*, parlamentní praxe ji podpořila při schvalování smluv o Europolu a ADN, případně svým mlčením při přechodu k hlasování kvalifikovanou většinou u některých právních základů Smluv v roce 2004.

- 2) Čl. 10a Ústavy má být použit při změně vertikálních i horizontálních pravomocí EU

Druhá vize vnímá vymezení široce a domnívá se, že jakákoliv změna pravomocí (ve smyslu působnosti i pravomoci) musí být schválena v režimu čl. 10a Ústavy. Postačí, když jsou dotčeny horizontální pravomoci EU (a přeneseně orgánů členského státu), typickým příkladem je ztráta práva veta při přechodu ke kvalifikované většině v Radě.

- 3) Čl. 10a Ústavy má být použit při jakékoliv změně primárního práva, i kdyby nebyly dotčeny pravomoci EU

Poslední varianta vychází z teze, že každá změna podmínek smlouvy dříve přijaté podle čl. 10a Ústavy musí podléhat stejné proceduře. Pokládá to za automatické, není v tuto chvíli rozhodné, zda dochází k jakémukoliv zásahu do pravomocí.<sup>125</sup> Parlamentní praxe následovala danou volbu při schvalování Protokolu č. 36 k Lisabonské smlouvě.

V první řadě je třeba podotknout, že všechny možnosti jsou normativně obhajitelné a mají své racionální jádro. Zkušenosti s dosavadním schvalováním mezinárodních smluv by mohly upřednostňovat první variantu, to potvrzuje také jedna z recentních publikací, která bere za směrodatný názor Ústavního soudu a uzavírá, „že veškeré změny primárního práva EU, které se

<sup>124</sup> BŘÍZA 2009a, s. 202.

<sup>125</sup> Používán je příměr k ústavním zákonům- i ty lze měnit bez ohledu na obsah novely pouze ústavním zákonem.

budou týkat pouze hlasovacích procedur, by měly mít režim pouze čl. 10 Ústavy (...) a tak bude stačit prostá (...) většina zákonodárného sboru.<sup>126</sup>

Nedávný vývoj však předchozí praxi ani výzvu Ústavního soudu nereflektuje. Přiznám se, že propojení Protokolu č. 36 s čl. 10a Ústavy je pro mě optikou ústavního práva nepřilíš pochopitelné. Vláda sice mluví o změně způsobu výkonu přenesených pravomocí, čímž naznačuje dopad Protokolu na změnu horizontálních pravomocí EU, neříká ale již, v čem horizontální posuny nastaly (viz má argumentace výše). Jestliže akceptujeme variantu č. 3 jako standard, vyprazdňuje se obsah sousloví „přenos pravomocí“ dle článku 10a Ústavy a stává se mrtvou literou. Osobně se domnívám, že by měly příslušné instituce (vláda, Parlament) u každého rozhodnutí zvažovat, nakolik je přenosem zasažena pravomoc (působnost) orgánů státní moci ČR. Nemůže samozřejmě existovat žádný přesný manuál určující onu míru naplnění, orgány by ale měly vycházet z jakýchsi objektivních testů, které jim při rozhodování napomohou. Ty by se pohybovaly na škále sahající od skutečnosti silně indikující potřebu použití čl. 10a Ústavy, typicky při zasažení pravomocí zaručených Ústavou, až po jasnou inklinaci k aplikaci čl. 49 Ústavy, jestliže by nebyla zasažena žádná či jen skutečně marginální pravomoc (působnost) orgánů ČR.<sup>127</sup> Mezi tím se nachází šedé pásmo, kde je prostor pro uvážení citovaných institucí.

Jan Kysela nicméně automatické využití režimu čl. 10a Ústavy při jakékoliv novelizaci takových smluv obhajuje právě proto, že uvážení se může stát v praxi příčinou sporů mezi institucemi (například komorami Parlamentu) ohledně kvalifikace smluv, případně posloužit jako prostředek ke ztížení/usnadnění ratifikace. To může vyústit v kompetenční konflikty a v konečném důsledku poškodit také mezinárodní pozici ČR.<sup>128</sup> Z teoretického hlediska to nejsou argumenty důvodné, Ústava počítá s odpovědným a vzájemně loajálním výkonem státní moci jejími orgány, a pokud ty budou při kvalifikaci smluv postupovat konzistentně a s náležitým odůvodněním, měly by být případné spory transparentně vyřešeny.

Přes mé předchozí závěry a doporučení to v současné situaci vypadá, že praxe orgánů ČR se přiklání k variantě č. 3 a každou změna primárního práva hodlá prosazovat ústavní většinou. Dokládá to nejnovější vývoj, ve kterém se na půdě Parlamentu poprvé ocitl návrh na schválení rozhodnutí Evropské rady, kterým má dojít ke změně SFEU procesem zjednodušené změny Smluv dle čl. 48 odst. 6 L-SEU. Konkrétním obsahem návrhu je změna čl. 136 SFEU

<sup>126</sup> BOBEK a kol. 2011, s. 432.

<sup>127</sup> Jednou z nápodved může být logicky také klasifikace zřizovacích smluv, posuny ve vertikálních pravomocích EU budou pro ČR obecně jistě závažnější než v horizontálních.

<sup>128</sup> Informace získána z emailové komunikace s Janem Kyselou, prosinec 2010. Kysela nabízí ve starším článku další důvody, proč smlouva přijatá podle čl. 10a Ústavy má být vždy měněna stejným postupem (srv. KYSELA, Jan. Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu jako smlouva podle čl. 10a Ústavy ČR a role národních parlamentů v ní. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2004, č. 1-2, s. 64-65), přesto zde nezapadá do schématu č. 3. Jeho argumentace a jím citovaný německý příklad totiž počítají s tím, že změna Smluv by měla vždy mít dopad na (vertikální nebo horizontální) pravomoci, což zjevně nemusí vždy platit.

v souvislosti se založením tzv. stabilizačního mechanismu. Ačkoliv vláda v předkládací zprávě sama uvádí, že mechanismus je uplatněn pouze na státy eurozóny a nepřenáší se tak žádná z pravomocí ČR, přesto požádala o schválení rozhodnutí kvalifikovanou většinou.<sup>129</sup> Jak již bylo řečeno, nejedná se o posun nelegitimní, kvalifikace smluv je právem daných institucí, výsledkem jejich dohody a požadavek vyšší většiny ničemu neškodí. Jelikož však tato práce má, jak bylo uvedeno v úvodu, doktrinální charakter, setrvám na svých teoretických pozicích naznačených v této části.

---

<sup>129</sup> Vláda své rozhodnutí odůvodňuje potřebou “hledat širší politický konsensus”. Srv. Předkládací zpráva k Sněmovnímu tisku č. 348-E. VI. volební období, s. 2-3. Upozorňuji, že situace je zde komplikovanější tím, že se jedná o potvrzení rozhodnutí Evropské rady, nikoliv klasickou mezinárodní smlouvu, takže režim čl. 10a se používá na základě fikce. Srv. k tomu také odkazy v kapitole 6.



### 3 Charakter přenosu pravomocí na EU

#### 3.1 Dotčení suverenity a možnost přenosu pravomocí na mezinárodní úroveň

V úvodu práce bylo v krátkosti poukázáno na vztah suverenity a rozdělení pravomocí se závěrem, že termín suverenity není pro moderní pojetí výzkumu nejvhodnější. Přesto se u něj na chvíli ještě zastavím. Ve státovědě se totiž často objevují názory, že suverenity je vyjádřením všemocnosti státu, není od ničeho odvozena a především je nedělitelná, potvrzuje nezávislost státu dovnitř a navenek. Tento přístup má svůj původ daleko ve středověku a objevuje se v dílech Bodina, Hobbesa, Rousseaua, Sieyese, Diceyho a dalších.<sup>130</sup> Často jsou používány příměry typu manželství - buď je muž ženat, nebo není, nemůže se nacházet v jakémsi mezistavu.<sup>131</sup> Podobně to má být i se suverenitou, stát ji má, nebo nikoliv a pak je závislý na někom jiném. Pokud bychom koncepci přijali, mělo by to ovšem dalekosáhlé důsledky pro možnost přenést pravomoci na mezinárodní úroveň: přenos pravomocí by odloupnul (byť třeba malý) kus suverenity a ta již pak nemůže být celistvá.

Právní teorie se dlouhodobě snažila s uvedeným dilematem vypořádat, neboť se v praxi ukazovalo, že existují případy, kdy se nemůže uplatnit jednoznačně binární logika.<sup>132</sup> Sir Henry Maine odmítl tezi o nedělitelné všemocnosti státu, podle něj se státy mohou rozhodnout některých práv vzdát a nechat je vykonávat jinými subjekty a také tak běžně činí.<sup>133</sup> Odtud je již jen krok k doktríně, že ani uzavření smlouvy s jiným státem není omezením suverenity. Bodin se domníval, že suverén není absolutně nad právem, jednou z jeho povinností je dodržovat smlouvy uzavřené s jinými suverény. Ke stejnému závěru se klonili klasici mezinárodního práva Alberico Gentili či Hugo Grotius, kteří ve svých dílech smluvní závazky rozsáhle analyzovali.<sup>134</sup> Georg Jelínek to dobře vystihl se slovy „Smlouva stát zavazuje, ale nepokořuje.“<sup>135</sup> Z podaného je

<sup>130</sup> Za všechny analýza uvedených autorů v MERRIAM, Charles. *The History of the Theory of Sovereignty since Rousseau*. New York: the Columbia University Press, 1900, s. 13-36; HINSLEY, Francis. *Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986, s. 126-157.

<sup>131</sup> Srv. SORENSEN, Georg. Sovereignty: Change and Continuity in a Fundamental Institution. *Political Studies*, 1999, roč. 47, č. 3, s. 593; je vhodné poznamenat, že Neil McCormick, který přišel s tezí o postsuverénní době, analogii posunul k panenství a ptal se, zda je stejně jako to možné suverenity ztratit, aniž by ji někdo získal, MCCORMICK, Neil. *Questioning Sovereignty: Law, State and Practical Reason*. Oxford: Oxford University Press, 1999, s. 126.

<sup>132</sup> Problém je samozřejmě širší a je přímo spojen s otázkou, zda státy jsou ochotné dodržovat jakékoliv obecné mezinárodní závazky, srv. k tomu snad nejrozsáhlejší diskuzi, včetně četných odkazů, v KOH, Harald. Why do Nations Obey International Law? *The Yale Law Journal*, 1997, roč. 106, č. 8, s. 2599-2659.

<sup>133</sup> Maine to doložil výrokem „Suverenity je dělitelná, nezávislost nikoliv.“ Citováno dle Encyclopedia Britannica, 11. vydání (1911). Dostupné na <http://www.1911encyclopedia.org/Sovereignty>; toto rozlišování mezi nezávislostí a suverenitou mělo zjevně dopad i na mnoho teoretiků v řadě zemí Evropy a má své dozvuky dodnes, srv. estonský příklad diskutovaný v ALBI, Anneli. *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 126.

<sup>134</sup> Pro podrobný rozbor postojů autorů raného novověku včetně příkladů MERON, Theodor. The Authority to Make Treaties in the Late Middle Ages. *The American Journal of International Law*, 1995, roč. 89, č. 1, zvláště s. 13-20.

<sup>135</sup> „Der Staatenvertrag bindet, aber er unterwirft nicht.“ Citováno dle Encyclopedia Britannica 1911.

zřejmé, že části doktríny i v době jednoznačné dominance národních států dokázaly sladit myšlenku o souladu přenosu pravomocí s nedotknutelností suverenity.

Přístup se stal postupem doby všeobecně akceptovanou součástí mezinárodního práva veřejného a byl dále precizován tak, že zavazování se státu v mezinárodních vztazích je vyjádřením suverenity.<sup>136</sup> Stálý soud mezinárodní spravedlnosti prohlásil v roce 1923: „Soud odmítá, že uzavření jakékoliv smlouvy, kterou se stát zavazuje vykonat či zdržet se od vykonání určitého skutku, je vzdáním se jeho suverenity. (...) Naopak právo uzavírat mezinárodní smlouvy je znakem suverenity státu.“<sup>137</sup> Z novějších případů lze jmenovat rozhodnutí Mezinárodního soudního dvora z roku 1998, podle kterého je souhlas státu s povinnou jurisdikcí dané soudní instituce OSN „jednostranným výkonem státní suverenity.“<sup>138</sup> Zde už je přímo viditelný posun k přesunu pravomocí na mezinárodní úroveň.<sup>139</sup> Je nutné dodat, že v odborné obci nepanuje o předcházející koncepci jednomyslná shoda, někteří ji pokládají za fikci, která jde proti základům logiky.<sup>140</sup>

Téměř se stejným důsledkem jako u citovaného Maina, ale z jiných teoretických východisek, je navrhována teorie oddělující suverenitu státu a suverénní (svrchovaná) práva státu.<sup>141</sup> Suverénní práva odrážejí výsostné pravomoci státní moci a jejich vynucování na určitém území. Jde o soubor funkcí, jako je legislativa, exekutiva nebo soudnictví, jedná se o odlišnou kategorii než suverenity, která zůstává onou nejvyšší a stálou mocí. Svrchovaná práva zjednodušeně můžeme vnímat jako aplikaci suverenity.<sup>142</sup> Otázka zní, zda je možné některá svrchovaná práva přenést například na mezinárodní organizaci, aniž by to ohrozilo suverenitu samotnou.<sup>143</sup>

V praktické rovině přístupu vnitrostátního práva se proto často rozlišuje situace mezi přenosem suverénních práv a jejich omezením.<sup>144</sup> Opět se je třeba ptát, jak tyto různé varianty

<sup>136</sup> Jessup tvrdí, že nejde o „žádnou novinku“ a uvádí konkrétní příklady, viz JESSUP, Philip. *A Modern Law of Nations*. New York: Macmillan, 1948, s. 18-19.

<sup>137</sup> Rozhodnutí ze dne 17. srpna 1923. *SS Wimbledon*, 1923 PCIJ Ser. A, s. 25.

<sup>138</sup> Rozhodnutí ze dne 4. prosince 1998. *Fiseries Jurisdiction*. ICJ Reports 1998, s. 452.

<sup>139</sup> K důležitosti rozhodnutí Wimbledon pro další mezinárodní praxi a diskuzi toho, zda by se podobný názor neprosadil pouhou praxí srv. KLABBERS, Jan. *Clinching the Concept of Sovereignty: Wimbledon Redux*. *Austrian Review of International and European Law*, 1998, roč. 3, č. 3, s. 345-367.

<sup>140</sup> Například nizozemský právník Verzijl přirovnal uvedenou argumentaci k tvrzení, že je to stejné, jako kdyby základní charakteristikou zdravé osoby bylo právo onemocnět. VERZIJL, Jan. *International Law in Historical Perspective*. Leiden: Sijthoff, 1968, s. 264, citováno dle BARENTS, Rene. *The Autonomy of Community Law*. The Hague: Kluwer Law, 2003, s. 75.

<sup>141</sup> Jinak proto, že Maine považoval suverenitu za dělitelnou, což příznivci teorie svrchovaných práv odmítají (dělit lze práva, ne suverenitu).

<sup>142</sup> Původ myšlenky lze dohledat k německým teoretikům konce 19. století (Georg Meyer, Paul Laband, Georg Jellinek), k tomu MERRIAM 1900, s. 198-202.

<sup>143</sup> K podrobné diskuzi o ziscích a nákladech přenosu pravomocí vzhledem k vnitrostátním podmínkám (suverenitě) srv. HATHAWAY, Oona. *International Delegation and State Sovereignty*. *Law and Contemporary Problems*, 2008, roč. 71, s. 115-149.

<sup>144</sup> Pro konkrétní příklady viz diskuzi v následující podkapitole.

rozeznat, jedinou nespornou skutečností je, že první případ je závažnější. Antonio Cassese za rozhodující kritérium navrhuje druh pravomoci, která je svěřována na mezinárodní úroveň. Jestliže se jedná o pravomoc výkonnou s možností donucujících prvků, pak jde o přenos suverénních práv.<sup>145</sup> Jindy se poukazuje na kritérium (ne)vratnosti suverénních práv v konkrétním případě (viz dále a podkapitola 7.2). Podle mnoha názorů je ovšem rozdíl poněkud umělý a pro praxi málo užitečný,<sup>146</sup> někteří proto navrhují odlišovat nikoliv rozsah přenosu, ale spíše typ subjektu, na který jsou pravomoci přenášeny: buď se jedná o klasickou mezinárodní organizaci, která se suverénních práv států nedotýká, nebo nadnárodní, u které platí opak.<sup>147</sup> Svého druhu třetí cesta se vyhýbá dilematu argumentací, podle které se nepřenáší samotné svrchované právo, ale pouze jeho výkon, v určité oblasti se stát zdržuje od užívání konkrétního práva ve prospěch jiného subjektu, aniž by ovšem ono právo ztrácel.<sup>148</sup>

Předchozí poznámky dosvědčují, že doktrína jen obtížně hledá shodu na klasifikaci charakteru přenosu suverenity na mezinárodní subjekty.<sup>149</sup> Na druhou stranu je zřejmé, že jistá systematizace by byla užitečná. Propracovanou typologii nabízí ve své knize Dan Sarooshi, podle něj je vhodné se soustředit na následující kritéria:<sup>150</sup>

- Míra kontroly států nad mezinárodní organizací: Je zkoumán vliv, který mohou státy vykonávat nejen při přímém přijímání rozhodnutí, ale rovněž při jejich implementaci ve vnitrostátním právu. Zároveň zde vzniká paradox, čím více pravomocí je organizaci svěřeno, tím je větší snaha států a jejich orgánů výkon pravomocí organizace kontrolovat.
- Výlučný či souběžný výkon svěřených pravomocí: Ponechávají si státy možnost samy vykonávat určitou pravomoc spolu s organizací nebo ta je jediným subjektem spjatým s jejím výkonem? Odpověď závisí i na tom, nakolik jsou státy zavázány rozhodnutími organizace ve vnitrostátním právu a na mezinárodní scéně.

<sup>145</sup> CASSESE, Antonio. *Modern Constitutions and International Law*. *Recueil des cours*, 1985, č. 192, s. 416, citováno dle MARTINEZ, Magdalena. *National Sovereignty and International Organizations*. The Hague: Kluwer Law, 1996, s. 12.

<sup>146</sup> DE BÚRCA, Gráinne. *Sovereignty and the Supremacy Doctrine*. IN: WALKER, Neil (ed). *Sovereignty in Transition*. Oxford: Hart, 2003, s. 457.

<sup>147</sup> Ani toto není jednoduché, neboť zde vzniká problém rozlišení mezi danými organizacemi. K významu rozměru cíle přenosu MARTINEZ 1996, s. 13-14; autorka rovněž vede rozsáhlou diskuzi o dalších aspektech reality přenosu či omezení suverénních práv, včetně odkazů na doktrínu (Tamtéž, s. 9-14).

<sup>148</sup> BARENTS 2003, s. 220.

<sup>149</sup> Podrobně k tomu rovněž JÜRANKI, Antero. *Transferring Powers of a National-State to International Organizations: The Doctrine of Sovereignty Revisited*. IN: JÜRANKI, Antero (ed). *National Constitutions in the Era of Integration*. The Hague: Kluwer Law, 1999, s. 65-83; BRADLEY, Curtis, KELLEY, Judith. *The Concept of International Delegation*. *Law and Contemporary Problems*, 2008, roč. 71, s. 1-36 (včetně rozboru typů přenesených pravomocí a jejich závažnosti).

<sup>150</sup> SAROOSHI, Dan. *International Organizations and their Exercise of Sovereign Powers*. Oxford: Oxford University Press, 2005, s. 29-32.

- Možnost navrácení svěřených pravomocí: Ve formální rovině je důležité, jestli může stát převzít svěřené pravomoci zpět. Je třeba zdůraznit, že se nemyslí faktické zpětvzetí, které je představitelné vždy (pokud stát neztratil svou subjektivitu), ale právně dovolené a procesně souladné zpětvzetí.

Zhodnocením předchozích tří ukazatelů a jejich aplikací Sarooshi představuje tři teoretické varianty druhu svěřených pravomocí. Nejmírnější formou je pověření (agence), ve kterém mezinárodní organizace přímo realizuje přání členských států,<sup>151</sup> není ve svém chování nezávislá. Za jednání organizace jsou zodpovědné kromě samotné organizace také členské státy, ty mohou svůj souhlas s ohledem na charakter vztahu kdykoliv odvolat. V praxi bude u pověření pravidlem souběžný výkon pravomocí. Druhý typ svěřených pravomocí nazývá Sarooshi delegací. I ta je zvrátitelná, ne však ze samotné podstaty, ale obvykle z textu zřizovacího dokumentu organizace. Výkon pravomocí je často souběžný, vyloučeno není většinové rozhodování, ale státy poté mohou činit v případě nesouhlasu výhrady nebo rozhodnutí nejsou pro ně závazná. U delegace již organizace jedná vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, pouze ve výjimečných případech je představitelná sekundární odpovědnost států.

Nejzávažnější formou svěřených pravomocí je jejich přenos na mezinárodní organizaci. Jednostranné vypovězení přenosu je velmi obtížné, i když ne nutně nemožné. Státy nemají přímou kontrolu nad všemi rozhodnutími organizace, přesto jsou pro ně závazná a musí se jim přizpůsobit, v extrémním případě mají dokonce závazky přímý účinek ve vnitrostátním právu, objevuje se rovněž výlučný výkon svěřených pravomocí. Při přenosu se státy ve svém jednání na mezinárodní scéně musejí zdržet jednání, které by poškozovalo aktivity oné organizace, naopak téměř vždy je za své jednání odpovědná pouze sama organizace.

Představený analytický model je užitečnou pomůckou, při praktickém hodnocení rozsahu svěřených pravomocí ale samozřejmě pouze zřídka nějaký konkrétní případ odpovídá přesně některé z kategorií. Samotné výzkumné proměnné jsou snad až na třetí kontinuální a mohou představovat různou míru závažnosti zásahu, k tomu hranice mezi kategoriemi jsou rozostřené. I proto je vztah většinou kombinací více variant, typicky se u dnešních mezinárodních organizací mísí prvky delegace a přenosu.

### **3.2 Charakter přenosu pravomocí na EU prizmatem ústavního práva členských zemí: komparativní pohled**

Není pochyb o tom, že teze diskutované v předchozí podkapitole v obecné rovině mají beze zbytku relevanci rovněž ve vztahu k EU. Pokud bychom EU zařadili do Sarooshiho

---

<sup>151</sup> Je mezi nimi vztah principál-agent, což je významný teoretický koncept v politologii, pro aplikaci na situaci v EU srv. například POLLACK, Mark. *The Engines of European Integration*. Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 19-73.

analytického rámce, jednoznačně by reprezentovala kategorii přenosu pravomocí, ostatně jedná se o nejvyspělejší integrační uskutenčení na světě. Bohužel přístup doktríny ani praxe podobně soudržný není, proto i v souvislosti s účastí států v EU se mluví o omezení, delegaci, přenosu, spojení, slítní nebo společném výkonu suverenity či suverénních práv.<sup>152</sup> Další podkapitoly proto ani nemohou mít za cíl přijít se sjednocující vizí charakteru přenosu, jejich záměrem může být pouze přiblížit jednotlivé varianty přenosu a jejich parametry. Rozsah problematiky neumožňuje jít až na výjimky do přílišných podrobností, hlavním cílem textu je načrtnout celkový obraz, pro bližší údaje čtenáře odkazují na citované zdroje, kterých je dostatek. První podkapitola pokrývá řešení přenosu v ústavách členských států, které je naneštěstí často pouze rámcové. Z toho důvodu řada nejvyšších, případně ústavních soudů zpřesnila a rozšířila výklad příslušných ústavních klauzulí. Zvláštní pozornost bude věnována českému řešení. V neposlední řadě svůj vlastní pohled na přenos nabízí samotné evropské právo.

### 3.2.1 Druhy a podmínky přenosu pravomocí v „evropských“ klauzulích ústav

Účast států na evropské integraci znamená z výše uvedených důvodů pro ústavy členských zemí skutečnou výzvu. Vypořádat se se zásadami přímého účinku, aplikační přednosti a dalšími nároky unijního práva není jednoduché. Je vůbec ústavně konformní účastnit se integrace?<sup>153</sup> Jsou dotčena díky zvláštní povaze EU suverénní práva (suverenita) státu nebo jejich výkon? Naprostá většina současných ústav se snaží na situaci reagovat tu stručněji, tu rozsáhlejšími ustanoveními vymezujícími vztah k účasti na integračním procesu.<sup>154</sup> Ty se označují často jako evropské klauzule a plní funkci nejen ustanovení zmocňujícího k přenosu pravomocí, ale například také upravují účinek unijního práva ve vnitrostátním právním řádu nebo úlohu ústavních orgánů při realizaci opatření souvisejících s členstvím v EU.<sup>155</sup> V této podkapitole se soustředím pouze na první skutečnost, tedy jakým způsobem je přenos umožněn a zda je spojen s určitými omezeními. Literatura k tématu je neobyčejně bohatá, sepsána byla řada studií věnující se konkrétním státům<sup>156</sup> i přinášející zobecňující poznatky.<sup>157</sup> Další text má proto především přehledové a systemizační ambice.<sup>158</sup>

<sup>152</sup> Citováno dle BARENTS 2003, s. 110-111.

<sup>153</sup> Otázka není čistě řečnická, má se za to, že například Belgie vstoupila do ESUO a ES bez ústavního zmocnění, přijetí Smluv bylo odrazem politické fakticity. Nedostatek zmocnění pro ratifikaci byl ovšem důležitý pouze vnitrostátně, na postavení Belgie v integračním procesu měl nulový dopad, viz DE WITTE, Bruno. Do Not Mention the Word: Sovereignty in the Europhile Countries: Belgium and The Netherlands. IN: WALKER (ed) 2003, s. 354.

<sup>154</sup> Dále používané znění ústav členských států bylo přebíráno z KLOKOČKA, Vladimír, WAGNEROVÁ, Eliška. *Ústavy států Evropské unie: 1. díl*. Praha: Linde, 2004; KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavy států Evropské unie: 2. díl*. Praha: Linde, 2005; pro zpřesnění a novější dodatky byly využity originální verze a překlady získané na internetových stránkách orgánů příslušných států.

<sup>155</sup> Pro mírně jiné dělení účelu evropských klauzulí srv. FILIP, Jan. K formulaci evropských klauzulí v ústavním právu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, roč. 18, č. 3, s. 218.

<sup>156</sup> Kromě dále uvedených odkazů také BATTIS, Ulrich a kol. (eds). *Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht*. Baden-baden: Nomos, 1995; RIDEAU, Joel (ed). *Les Etats membres de l'Union européenne*.

Členské státy vytvářely nebo vstupovaly do EU v rozdílných historických etapách, a tak se odlišoval také přístup jejich právních úprav. Velmi zjednodušeně platí, že na počátku integrace nebyla mezinárodní spolupráce pojmána jako běžná věc, a proto ústavy zakládajících zemí poskytovaly jen velmi obecný základ pro přenos pravomocí. S výjimkou Irska a specifického postavení Spojeného království se toto nezměnilo ani v následujících rozšířeních. Zlomem se stalo přijetí Maastrichtské smlouvy, která posunula charakter integrace natolik, že v řadě států došlo k novelizaci ústav. Tomuto trendu se přizpůsobily kromě Finska i země přistupující v roce 1995. Postkomunistické státy již mohly reagovat na předchozí vývoj a řádně se na členství ústavně připravit, což také většina z nich učinila, a proto je jejich úprava vztahu k EU poměrně podrobná, neplatí to ale absolutně. Dále se budu věnovat pouze aktuálnímu znění ústav, pro podrobnější historický přehled odkazuji na citované zdroje.

Ústavní systém každé z členských zemí je unikátní, přesto lze ústavní úpravy prostřednictvím analýzy základu vztahu k EU pro přehlednost rozřadit do několika příbuzných skupin.<sup>159</sup>

### Ústavy dovolující omezení suverenity státu

Omezení suverenity patří k nejstarším klauzulím otevírajícím ústavy mezinárodní spolupráci a v počátcích integračního procesu bylo velmi využíváno. Vychází z výše uvedené teoretické koncepce, že sice jen stát (lid) je držitelem suverenity, ale je oprávněn ji omezit ve

---

Adaptations-Mutations-Résistances. Paris: LGDJ, 1997; MAYER, Franz. *Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung*. München: C.H. Beck, 2000, s. 143-271; SCHWARZE, Jürgen (ed). *The Birth of a European Constitutional Order*. Baden-Baden: Nomos, 2001; příspěvky připravené delegáty na XX. kongres FIDE, Londýn, 30. říjen-2. listopad 2002 (původních 15 členských států, texty dostupné u autora práce).

<sup>157</sup> Obecně k tématu rovněž ALBI, Anneli. „Europe“ Articles in the Constitutions of the Central and Eastern European Countries. *Common Market Law Review*, 2005, roč. 42, č. 2, s. 399-423; CLAES, Monica. Constitutionalizing Europe at its Source: The European Clauses in the National Constitutions: Evolution and Typology. *Yearbook of European Law*, 2005, roč. 24, s. 81-125; GRABENWARTER, Christoph. National Constitutional Law Relating to the European Union. IN: BOGDANDY a BAST (eds) 2006, s. 95-143; WENDEL, Mattias. *Permeabilität im europäischen Verfassungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2011, s. 202-529; v ČR JIRÁSKOVÁ, Věra. Ústavní základ, na jakém se členské státy vzdaly svých kompetencí a způsob jejich předání EU. IN: PAVLÍČEK, Václav (ed). *Suverenita a evropská integrace*. Praha: Univerzita Karlova, 1999, s. 49-70, stručně MLSNA, Petr. Reflexe komunitárního práva v ústavách středoevropských států. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2008, roč. 16, č. 1, s. 22-24.

<sup>158</sup> Přiznávám, že s ohledem na rozsah komparace text většinou vědomě zůstává u jazykového výkladu, a tak porušuje jedno z pravidel interpretace ústavního práva, viz KYSELA, Jan. Mění se struktura právního řádu a jeho atributy. *Eric Stein Working Papers*, 2009, č. 1, s. 1 a jím citovaný náleží Ústavního soudu ze dne 17. listopadu 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, část IV/c.

<sup>159</sup> Do značné míry je rozdělení států inspirováno v HOFFMEISTER, Frank. Constitutional Implications of EU Membership: A View from the Commission. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2007, roč. 3, s. 60-77; pro návrhy jiné teoretické diferenciaci srv. ALBI 2005a, s. 10-12 nebo JACOBS, Francis. The Constitutional Impact of the Forthcoming Enlargement of the EU: What Can Be Learnt from the Experience of the Existing Member States? IN: KELLERMAN, Alfred a kol. (eds). *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level*. The Hague: Asser Press, 2001, s. 189.

prospěch určitých v ústavě vymezených cílů. Členství v EU tak logicky nemůže suverenitu státu narušit a není nutné ani výrazně upravovat ústavu.<sup>160</sup>

V současné době udržuje v čisté podobě toto řešení pouze Itálie, která tak činí za podmínky rovnosti s ostatními zeměmi a pouze k zajištění míru a spravedlnosti (čl. 11 ústavy).<sup>161</sup> Zajímavým případem je Řecko, jehož ústava zná jak přenos v ústavě vymezených pravomocí na mezinárodní organizace (čl. 28 odst. 2 ústavy), tak omezení národní suverenity (čl. 28 odst. 3). V prvním případě je vyžadována vyšší většina (2/3 oproti absolutní) v parlamentu, v druhém jsou naopak položeny podmínky omezení suverenity, jmenovitě nezasazení ochrany lidských práv, základů demokratické vlády a zásady rovnosti a vzájemnosti. V Řecku se dlouho vedly spory, který z odstavců je aplikovatelný na evropskou integraci, nakonec panuje v doktríně shoda na tom, že obě alternativy by měly platit simultánně a potřeba je jak vyšší většina, tak dodržení v čl. 28 odst. 3 vyjmenovaných omezení.<sup>162</sup> Naopak vláda se formálně uchyluje k méně náročnému základu čl. 28 odst. 3 a například ke schválení změn primárního práva proto postačuje absolutní parlamentní většina. V praxi to nehraje významnou roli, neboť z důvodu dlouhodobé shody hlavních politických stran na podpoře integrace je pravidelně dosažený počet hlasů vyšší než 2/3.<sup>163</sup>

### Ústavy dovolující společný výkon pravomocí

Ustanovení o společném výkonu pravomocí mají teoreticky podobný dopad jako předchozí varianta. Stát zůstává držitelem všech pravomocí a pouze v jejich určité části si jakoby „na pomoc“ k výkonu připouští jiný subjekt. Na jednu stranu společný výkon znamená, že musí v těch vymezených oblastech zohledňovat postup druhého subjektu, na druhou by teoreticky onen subjekt nikdy neměl držet žádnou výlučnou pravomoc, což je konkrétně v EU vzhledem ke znění primárního práva obtížně představitelné.

<sup>160</sup> DE WITTE, Bruno. Constitutional Aspects of European Union Membership in the Original Six Member States: Model Solutions for the Applicant Countries? IN: KELLERMAN, Alfred a kol. (eds). *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level*. The Hague: Asser Press, 2001, s. 68.

<sup>161</sup> V roce 2001 přidala do čl. 117 větu, že „Zákonodárná moc má být vykonávána státem a regiony v souladu s Ústavou a v rámci omezení určených právem EU a mezinárodními závazky.“ Jelikož článek je součástí hlavy zabývající se regiony, nejde o obecné vyjádření vztahu k EU, tím zůstává čl. 11; k Itálii více GAJA, Giorgio. New Developments in a Continuing Story: The Relationship Between EEC Law and Italian Law. *Common Market Law Review*, 1990, roč. 27, č. 1, s. 83-90; ADINOLFI, Adelina. The Judicial Application of Community Law in Italy (1981-1997). *Common Market Law Review*, 1998, roč. 35, č. 6, s. 1320-1328; CARTABIA, Marta. The Legacy of Sovereignty in Italian Constitutional Debate. IN: WALKER (ed) 2001, s. 315-322.

<sup>162</sup> Součástí čl. 28 ústavy je interpretační vodítko, že jeho základní význam se váže k evropské integraci.

<sup>163</sup> K Řecku MAGNARARIS, Greece: The Principles of Supremacy of Community Law- The Greek Challenge. *European Law Review*, 1998, roč. 23, č. 2, s. 179-183; WALTEMATHE, Arbes. *Austritt aus der EU*. Frankfurt: Peter Lang, 2000, s. 134-139; CHRYSOGONOS, Kostas. The European Union and the Greek Constitutional Order. IN: KELLERMAN a kol. (eds) 2001, s. 141-143.

Ze starších členských států klauzuli o společném výkonu využívá Portugalsko. V posledních letech rozsáhle novelizovaný čl. 7 odst. 6 ústavy uvádí, že Portugalsko vykonává spolu s institucemi EU pravomoci potřebné k budování a prohlubování EU. Ve stejném ustanovení jsou obsaženy také obecné podmínky společného výkonu, konkrétně vzájemnost a respekt k základním zásadám demokratického státu, poté ústava vyjmenovává hlavní cíle EU a doplňuje je jako další kritéria společného výkonu.<sup>164</sup>

U zemí přistoupivších později se klauzule objevuje v maďarské ústavě. Čl. E odst. 2 v roce 2011 přijaté ústavy do značné míry zachovává řešení obsažené v čl. 2A ústavy předchozí. Čl. E odst. 2 dovoluje vykonávat některé pravomoci zakotvené v ústavě spolu s ostatními státy prostřednictvím institucí EU. Podmínky nejsou s výjimkou omezení okruhu pravomocí („některé“) vymezeny žádné, pouze se uvádí, že výkon je svázán s právy a závazky plynoucími ze zřizovacích smluv. Stojí za zmínku, že při přípravě na vstup byla odmítnuta verze navrhuující klauzuli o delegaci pravomocí, neboť byla považována za příliš dalekosáhlou.<sup>165</sup> Rumunsko zvolilo hybridní model, čl. 148 odst. 1 ústavy odděluje přenos pravomocí na instituce EU a společný výkon pravomocí s ostatními státy v možnostech daných Smlouvami.<sup>166</sup> Rozdíl není příliš logický, jen ve velmi málo případech postupují státy v EU společně, aniž by se tak nedělo v rámci mezivládních institucí (Rada, Evropská rada), výjimkou je snad proces změny primárního práva. Pokud už má být vůbec subjekt výkonu zmiňován, lepší se mi zdá odkaz na samotné instituce EU jako v Maďarsku.

### **Ústavy dovolující přenos, přenos výkonu nebo delegaci pravomocí**

Třetí skupina ústav jde dále než předchozí a od zásady sebeomezení přechází ke krokům, které indikují vzdání se pravomocí ve prospěch mezinárodní organizace. Slovně je však odlišena různá míra hloubky interakce. U delegace, jak naznačovala i Sarooshiho typologie, lze mluvit o nižší míře zásahu než u přenosu, ostatně termín delegace obvykle indikuje vztah nadřízenosti a podřízenosti. Přenesení výkonu pravomocí naopak nemá charakter stálosti, systematickým výkladem lze dojít k závěru, že samotná pravomoc zůstává státu, rozdíl oproti společnému výkonu je pouze v tom, že vykonávat pravomoc mohou rovněž instituce samy. Nakonec přenos

<sup>164</sup> Více k Portugalsku BOTELHO-MONIZ, Carlos. The Portuguese constitution and the participation of the Republic of Portugal in the European Union. *European Public Law*, 1998, roč. 4, č. 4, s. 465-478; RAMOS, Rui Manuel. The Adaptation of the Portuguese Constitutional Order to Community Law. IN: KELLERMAN a kol. (eds) 2001, s. 131-136.

<sup>165</sup> Podrobněji k předchozí verzi ústavy, kterou lze aplikovat i na dnešní situaci, srv. ALBI 2005a, s. 82-87; CZUCZAI, Jenő. Hungary. IN: KELLERMAN, Alfred a kol. (eds). *The Impact of EU Accession on the Legal Orders of New EU Member States and (Pre-)Candidate Countries: Hopes and Fears*. The Hague: Asser Press, 2006, s. 343-349; k nové ústavě srv. Venice Commission. Opinion on the New Constitution of Hungary. *Opinion no. 621/2011*, 20. června 2011.

<sup>166</sup> K Rumunsku ALBI 2005a, s. 107-110; DUCULESKU, Victor, ADAM, Ruxandra. Romania. IN: KELLERMAN a kol. (eds) 2006, s. 114-118;



naznačuje definitivu, nulovou hru svého druhu, ve které jeden subjekt něco ztrácí a druhý získává.

Model založený na delegaci pravomocí znají jen dvě země. Dánsko v rozsahu stanoveném zákonem deleguje na mezinárodní orgány pravomoci svěřené ústavou státním institucím za podmínky podpory mezinárodního práva a spolupráce, přičemž pro přijetí daného zákona je vyžadována velmi vysoká podpora parlamentu (*Folketingu*, 5/6 poslanců) nebo referendum.<sup>167</sup> Druhým státem je Lotyšsko, jež za účelem posílení demokracie je oprávněno delegovat část pravomocí státních institucí na instituce mezinárodní (čl. 68 ústavy). Ačkoliv je toto zmocnění obecné, článek dále specificky mluví také o EU ve smyslu ztížené přijímací procedury, kdy pro vstup je nařízené povinné referendum, to je možné i pro změny Smluv.<sup>168</sup>

Nizozemská ústava v čl. 92 dovoluje smlouvou přenos zákonodárné, exekutivní a soudní pravomoci na mezinárodní instituce, podle čl. 91 odst. 3 ústavy může taková smlouva být dokonce protiústavní, podmínkou jejího přijetí je poté získání 2/3 většiny v parlamentu.<sup>169</sup> Velmi podobně řeší situaci Lucembursko, čl. 49a ústavy však ukládá podmínku dočasnosti přenosu, aniž by ovšem bylo toto kritérium zpřesněno.<sup>170</sup> Polská ústava v čl. 90 odst. 1 omezuje přenos pravomocí orgánů státní moci na mezinárodní organizace či instituce jen na „určité věci“, podle doktríny to je třeba chápat jako zákaz přenést nejen všechny, ale dokonce i většinu pravomocí státu.<sup>171</sup> Německo zpočátku integrace rovněž využívalo obecnou klauzuli o přenosu svrchovaných práv na mezistátní instituce (čl. 24 odst. 1 Základního zákona), ta ale byla shledána nedostatečnou jako základ pro ratifikaci Maastrichtské smlouvy, a proto byl do Základního zákona včleněn rozsáhlý čl. 23 upravující vztah přímo k EU. Ten umožňuje přenos pravomocí novelizují nepřímo také Základní zákon, naopak ale oproti čl. 24 odst. 1 musí být zákon přenášející pravomoci

<sup>167</sup> Podrobněji k dánské situaci KOCH, Henning. The Danish Constitutional Order. IN: KELLERMAN a kol. (eds) 2001, s. 109-111; RASMUSSEN, Hjalte. Denmark's Waning Constitutionalism and Article 20 of the Constitution on Transfer of Sovereignty. IN: ALBI, Anelli, ZILLER, Jacques (eds). *The European Constitution and National Constitutions*. The Hague: Kluwer Law, 2007, s. 149-156; DANIELSEN, One of the Many National Constraints on European Integration: Section 20 of the Danish Constitution. *European Public Law*, 2010, roč. 16, č. 1, s. 184-190.

<sup>168</sup> K Lotyšsku ALBI 2005a, s. 94-98; UŠACKA, Anita. Latvia. IN: KELLERMAN a kol. (eds) 2006, s. 370-384;

<sup>169</sup> Je pouze na parlamentu, jestli je podmínka dotčení ústavy splněna. Dosud se tak stalo čtyřikrát, je zajímavé, že ani jednou to nebylo v souvislosti s vývojem v EU (na rozdíl například od ratifikace statutu Mezinárodního trestního tribunálu), k tomu BESSELINK, Leonard. Becoming a Party to Treaties which Diverge from the Constitution. *European Public Law*, 2003, roč. 9, č. 4, s. 471-180, dále také DE WITTE 2003, s. 361-364, VAN DEN BRINK, Ton. Implementing European Union Law in the Netherlands: the Current System, Limitations and Possible Alternatives. *European Public Law*, 2006, roč. 12, č. 1, s. 114-117.

<sup>170</sup> K Lucembursku WALTERMATHE 2000, s. 149-152.

<sup>171</sup> Více WYRZYKOWSKI, Mirosław. European Clause: Is it a Threat to Sovereignty? IN: WYRZYKOWSKI, Mirosław (ed), *Constitutional Cultures*. Warsaw: Institute of Public Affairs, 2000, s. 268-275; WOJTOWICZ, Krzysztof. Proposed Changes in the Polish Constitution of 1997 Ahead of Poland's Accession to the European Union. *Polish Yearbook of European Law*, 2001, roč. 25, s. 27-46; WITKOWSKA-CHRZCZONOWICZ, Katarzyna. Členství Polské republiky v Evropské unii ve světle judikatury polského ústavního tribunálu. *Právník*, 2008, roč. 147, č. 6, s. 652-657.

schválen stejnou procedurou jako změna Základního zákona a nelze ohrozit jeho nezměnitelné části vymezené čl. 79 odst. 3.<sup>172</sup> Navíc čl. 23 klade podmínky přenosu rovněž na stranu EU.<sup>173</sup>

Po dlouhých jednáních byla připravena a v roce 2010 schválena novela ústavy ve Švédsku,<sup>174</sup> která mimo jiné výrazně rozšířila ustanovení věnující se EU a rozlišuje mezi různými druhy přenosu rozhodování. První vyžaduje 3/4 většinu v parlamentu (*Riksdagu*) a týká se přenosu přímo na EU, podmínkou je nedotčení demokratických základů vládnutí a dodržení standardů ochrany základních práv uznávaných ústavou a Evropskou úmluvou pro lidská práva. Jestliže se jedná o přenos pravomoci založené v ústavě, musí se použít procedura stejná jako pro přijetí ústavního zákona, obsahující mimo jiné také referendum.<sup>175</sup>

Belgie v roce 1970 přidala do ústavy ustanovení, které dovoluje přenesení výkonu určitých pravomocí (čl. 34 ústavy).<sup>176</sup> Španělská ústava v čl. 93 rovněž dovoluje přenést pravomoci odvozené z ústavy na mezinárodní organizaci nebo instituci, vyžadována je stejná většina jako pro změnu ústavy, žádné limity v ústavě vymezeny nejsou.<sup>177</sup> Předchozí příklady následovalo Slovinsko, přenos omezuje pouze na část pravomocí a ústava klade obecné podmínky také na mezinárodní organizace.<sup>178</sup> Jiné státy konstrukci přenosu výkonu uplatňují jmenovitě v souvislosti s EU, jedná se výhradně o země přistouplivší v posledních vlnách. Patří k nim Slovensko (část svých pravomocí, čl. 7 odst. 2 ústavy),<sup>179</sup> s termínem svěřeni (delegací) pravomocí obsažených v ústavě operuje bulharská ústava, přímo v něm neurčuje žádná omezení (čl. 85 odst. 1 bod 9).

<sup>172</sup> V případě, že změna smluv primárního práva novelizuje Základní zákon, postačí většina běžná, příslušné rozhodnutí je na vládě a parlamentu.

<sup>173</sup> Pokud EU neplní zásady v článku vymezené, nelze suverénní práva přenést. Podrobněji k Německu ZULLEEG, The European Constitution under Constitutional Constraints: The German Scenario. *European Law Review*, roč. 22, č. 1, s. 20-26; KOKOTT, Juliane. The Basic Law at 60 – From 1949 to 2009: The Basic Law and Supranational Integration. *German Law Journal*, 2010, roč. 11, č. 1, s. 99-105; PERNICE, Ingolf. Europäische Union (Artikel 23). IN: DREIER, Horst (ed). *Grundgesetz: Kommentar. Band II*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2006, s. 430-483.

<sup>174</sup> Prop. 2009/10:80 z 15. prosince 2009. Dostupné na <http://www.sweden.gov.se/sb/d/12165/a/137077>

<sup>175</sup> Právo měnit ústavu nebo standard ochrany lidských práv nelze přenést. Srv. kap. 10, čl. 5 odst. 1 a 2 Nástroje vládnutí (část ústavy). Více ke Švédsku a vztahu ústavního a unijního práva GRILLER, Stefan. Introduction to the Problems in the Austrian, the Finnish, and the Swedish Constitutional Order. IN: KELLERMAN a kol. (eds) 2001, s. 169-173; BERNITZ, Ulf. Sweden and the European Union: On Sweden's Implementation and Application of European Law. *Common Market Law Review*, 2001, roč. 38, č. 4, s. 910-911.

<sup>176</sup> Pro Belgii srv. BRIBOSIA, Hervé. Report on Belgium. IN: SLAUGHTER, Anne-Marie a kol. (eds). *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence*. Oxford: Hart, 1998, s. 3-10; DE WITTE 2003, s. 353-358.

<sup>177</sup> Více MARTINEZ LAGE, Santiago, SANTAOLALLA Gadea, Francisco. Spanish Accession to the European Communities: Legal and Constitutional Implications. *Common Market Law Review*, 1986, roč. 23, č. 1, s. 15-21; CLARIANA, Gregorio. The Spanish Constitutional Order. IN: KELLERMAN a kol. (eds) 2001, s. 118-121.

<sup>178</sup> K Slovinsku ALBI 2005a, s. 72-75; POGAČNIK, Miha a kol. Slovenia. IN: KELLERMAN a kol. (eds) 2006, s. 179-184.

<sup>179</sup> Více ke slovenské situaci KANÁRIK, Imrich. Novelizácia Ústavy SR a jej vplyv na suverenitu štátu. IN: GOLOTKA, Pter (ed). *Teoretickoprávne súvislosti vstupu suverénného štátu do Európskej únie*. Bratislava: ÚSP SAV, 2001, s. 85-92; AZUD, Ján. K otázke vplyvu vstupu SR do EÚ na suverenitu SR v kontextu článku 7 Ústavy Slovenskej republiky. *Právny obzor*, 2003, roč. 86, č. 6, s. 591-609.

Svěření musí být schváleno 2/3 většinou, pokud by ale měnilo ústavu, je třeba přijmout potřebné dodatky (čl. 85 odst. 4).<sup>180</sup>

Zvláštní uspořádání kombinující vícero modelů si vybrala Litva. Vstup sice probíhal na základě obecného zmocnění účastnit se práce mezinárodních organizací (čl. 136 ústavy), jelikož však postupně převládl názor, že členství může být v rozporu se „zájmy a nezávislostí státu“ (podmínka daná čl. 136), byl v červenci 2004 přijat zvláštní ústavní zákon, jenž je součástí ústavy samotné (viz čl. 150 ústavy). Zákon hovoří o možnosti Litvy sdílet nebo svěřovat EU pravomoci státních institucí, pouze ale v rámci prostoru vyžadovaném Smlouvami a v rozsahu naplnění závazků z členství.<sup>181</sup>

### Ústavy vyžadující pro potvrzení přenosu novelizaci

Ve srovnání s předchozími variantami, ve kterých existuje obecné zmocnění k účasti na integračním procesu, několik dalších zemí zvolilo komplikovaný přístup vyznačující se změnami ústav v případě, že jsou dotčeny v ústavě vymezené pravomoci. Většinou je užití tohoto modelu zapříčiněno přítomností ustanovení, která jsou s daným přenosem pravomocí nekompatibilní a změna ústavy vztahená na EU takové rozpory neutralizuje (*lex specialis* stejné síly deroguje *lex generalis*). Naopak jelikož přenos je vtělen přímo do ústav, většinou chybí právě zmocňující klauzule, ta vlastně není potřebná a opatrný je rovněž přístup k limitům přenosu.

Klasickým reprezentantem skupiny je Irsko, které včleňuje do čl. 29 odst. 4 ústavy právo ratifikovat každou změnu primárního práva, ale i jiné doplňující aktivity související s integrací. Tradičně je třeba každou novelu schválit v referendu.<sup>182</sup> Rakousko se inspirovalo ve změnách ovlivněných Maastrichtskou smlouvou v jiných státech a místo dřívější obecné klauzule o přenosu výsostných práv na mezistátní instituce, považované za nedostatečnou (čl. 9 odst. 2 ústavy), vstup do EU doprovodilo výraznou změnou ústavy na základě čl. 44 odst. 3 ústavy (*Gesamtänderung*), konkrétní ustanovení byla vložena do speciálního oddílu (čl. 23a-23f).<sup>183</sup> Na rozdíl od čl. 9 odst. 2 ústavy se ale nikde specificky nehovoří o přenosu pravomocí, klíčové je, zda je s přijetím smlouvy spojena i potřeba ústavních změn, poté jsou vyžadovány vyšší většiny

<sup>180</sup> Podrobněji TANCHEV, Evgeni, PETEVA, Jenia. Bulgaria: IN: KELLERMAN a kol. (eds) 2006, s. 34-46; TANCHEV, Evgeni, BELOV, Martin. Constituting Gradualism: Adapting to EU Membership and Improving the Judiciary in the Bulgarian Constitution. *European Public Law*, 2008, roč. 14, č. 1, s. 10-12.

<sup>181</sup> Čl. 2 ústavního zákona o členství Litvy v EU (2004 m. lilos 13d. z. č. IX-2343). Dostupné na [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=237876](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=237876). Více k Litvě. VADAPALAS, Vilenas. Lithuania: The Constitutional Impact of the Enlargement at National Level. IN: KELLERMAN a kol. (eds) 2001, s. 347-363; ALBI 2005a, s. 98-103; JARUKAITIS, Irmantas. Lithuania. IN: KELLERMAN a kol. (eds) 2006, s. 385-398.

<sup>182</sup> K Irsku HOGAN, Gerard. Ireland and the European Union: Constitutional Law and Practice. IN: KELLERMAN a kol. (eds) 2001, s. 89-98; PHELAN, William. Can Ireland Legislate Contrary to European Community Law. *European Law Review*, 2008, roč. 33, č. 4, s. 530-537.

<sup>183</sup> Vstup samotný byl ovšem realizován zvláštním ústavním zákonem (Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union. BGBl.Nr. 744/1994. AB 4786, s. 585).

nebo dokonce referendum (čl. 50 ústavy). V praxi je novelizace primárního práva reflektována změnami zmíněných čl. 23a až 23f ústavy.<sup>184</sup> Podle důvodové zprávy k přístupovému aktu je zde ovšem přítomen limit základních zásad rakouského ústavního práva, byť nevyjádřený, a protiprávní jednání EU by mohlo vyústit v jednostranné kroky rakouské stany.<sup>185</sup>

Francie je klasickým hraničním případem. Zpočátku patřila ke státům účastnících se integrace na základě omezení suverenity,<sup>186</sup> rozsáhlá novela v roce 1992 vložila do ústavy článek 88 upravující vazbu na EU, ten dovozuje, že se jedná o organizaci, ve které se státy rozhodly vykonávat některé své pravomoci společně (čl. 88-1). Kromě tohoto obecného zmocnění se ale v dalších odstavcích téhož článku za podmínky vzájemnosti rozebírá přenos konkrétních pravomocí, a to těch, jejichž výkon by v rámci EU jinak byl v rozporu s jinými částmi ústavy (zatýkácí rozkaz, účast ve volbách atd.).<sup>187</sup>

### Ústavy bez klauzulí o jakémkoliv druhu přenosu

Do poslední skupiny patří země, jejichž ústavy o omezení suverenity, společném výkonu pravomocí nebo jejich výkonu mlčí. Důvody pro to jsou rozličné: buď to může být záměr jakýmkoliv způsobem neohrozit suverenitu (Spojené království a suverenita parlamentu), neobvykle silný dualistický přístup k mezinárodním závazkům (Finsko), nedostatek politické síly ke změnám ústavy (Malta) či zvláštní vnitrostátní situace (Kypr). Ačkoliv zdánlivě nedochází k žádnému přenosu, v těchto státech je nicméně členství reflektováno v ústavní soustavě alespoň ve smyslu určení základu pro účinky evropského práva.

Zcela specifickou pozici má v tomto přehledu Spojené království jako jediný stát bez psané ústavy. *European Communities Act 1972* se vůbec k otázce přenosu nevyjadřuje,<sup>188</sup> připravovaná novela zákona chce dokonce symbolicky zachování suverenity parlamentu zdůraznit.<sup>189</sup> Finská ústava přijatá v roce 1999 vyžaduje souhlas parlamentu se smlouvami obsahujícími ustanovení legislativní povahy, pokud návrh smlouvy zasahuje ústavu, většina musí být dvoutřetinová,

<sup>184</sup> K Rakousku SEIDL-HOHENVELDERN, Ignaz. Constitutional problems involved in Austria's accession to the EU. *Common Market Law Review*, 1995, roč. 32, č. 3, s. 734-740; GRILLER 2001, s. 147-152; POSCH, Albert. Community law and Austrian constitutional law. *Vienna Journal on International Constitutional Law*, 2008, roč. 2, č. 4, s. 277-281.

<sup>185</sup> KOKOTT, Juliane. Report on Germany. IN: SLAUGHTER a kol. (eds) 1998, s. 130.

<sup>186</sup> Prostřednictvím čl. 55 ústavy.

<sup>187</sup> Více k Francii OLIVER, Peter. The French Constitution and the Treaty of Maastricht. *International and Comparative Law Quarterly*, 1994, roč. 43, č. 1, s. 1-3, 16-19 a dále řada níže citovaných zdrojů věnujících se judikatuře francouzských soudů.

<sup>188</sup> Podrobněji MCCORMICK 1999, 79-96; CRAIG, Paul. Britain in the European Union. IN: JOWELL, Jeffrey, OLIVER, Dawn (eds). *The Changing Constitution*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 91-99; ELLIOT, Mark. United Kingdom: Parliamentary sovereignty under pressure. *International Journal of Constitutional Law*, 2004, roč. 2, č. 3, s. 545-627.

<sup>189</sup> Viz klauzule 18 návrhu, více *European Union Bill: Explanatory Notes*. 10. března 2011. Dostupné na <http://www.publications.parliament.uk/pa/bills/lbill/2010-2011/0055/en/2011055en.htm>

přičemž ani tak smlouva nesmí ohrozit demokratické základy ústavy (čl. 95 ústavy).<sup>190</sup> Klauzule obsahující zmocnění k přenášení pravomoci v ústavě ovšem chybí.<sup>191</sup>

Ač jde pravděpodobně jen o náhodu, lakonický přístup k přenosu pravomocí zvolily státy, které historicky byly na Spojeném království závislé. Na Maltě vláda nebyla schopná získat 2/3 většinu potřebnou ke změně ústavy pokrývající výkon suverenity, proto bylo jen běžnou cestou dodáno do jednoho z „nechráněných“ článků, že Malta uznává závazky spojené se Smlouvou o přistoupení k EU (čl. 65 odst. 1 ústavy).<sup>192</sup> Na Kypru přes počáteční diskuze o změnách v ústavě byl vstup schválen běžnou většinou jako každá jiná mezinárodní smlouva (čl. 169 ústavy). Protože tento přístup byl neudržitelný z důvodu v praxi se vyskytujícího rozporu mezi některými ustanoveními ústavy se závazky plynoucími z členství, byla v roce 2006 novelizována ústava, změna však nezakotvila žádnou klauzuli o přenosu pravomocí.<sup>193</sup>

Estonská ústava v čl. 1 pokládá suverenitu státu za věčnou a nedělitelnou, zároveň podle čl. 123 nelze uzavřít smlouvy jsoucí v rozporu ústavou. Byla proto navržena komplexní změna ústavy,<sup>194</sup> po diskuzích ale toto řešení bylo odmítnuto ve prospěch zvláštního ústavního aktu. Ten však poskytuje stejně jako ve Spojeném království pouze základ pro členství v EU, má nižší právní sílu než ústava a text tak vyvolává mnoho nejasností. Jde do jisté míry o hybridní přístup kombinující změnu ústavy a neexistenci přenosové klauzule.<sup>195</sup>

## Syntéza

Přehled situace v jednotlivých státech dokazuje, že existují odlišnosti nejen mezi jednotlivými skupinami, ale rozdíly se projevují rovněž uvnitř kategorií. Tabulka 1 shrnuje hlavní rysy ústavní úpravy přenosu pravomocí pro všechny země, všímá si kromě modelu přenosu i procesních požadavků na přenos a jestli jej ústava podmiňuje nějakými podmínkami, případně zná limity přenosu. Ze zběžného zhodnocení údajů v tabulce je zřejmé, že ze všech států

<sup>190</sup> Pro změnu ústavy je přitom nutné naplnit složitější proceduru, plyne tedy z toho, že smlouva podle čl. 95 se může dotýkat ústavních pravomocí, ne ale měnit text ústavy (ani nepřímo).

<sup>191</sup> Podrobněji o Finsku JÄÄSKINEN, Niilo. The Application of Community law in Finland: 1995-1998. *Common Market Law Review*, 1999, roč. 36, č. 2, s. 409-415; GRILLER 2001, s. 163-168; OJANEN, Tuomas. The Impact of EU Membership on Finnish Constitutional Law. *European Public Law*, 2004, roč. 10, č. 3, s. 533-546.

<sup>192</sup> K maltským poměrům XUEREB, Peter. Constitutional Questions Raised by the Proposed Accession of Malta to the European Union in the General Context. IN: KELLERMAN a kol. (eds) 2001, s. 229-238; SAMMUT, Ivan. Malta and European Union Law. IN: LAZOWSKI, Adam (eds). *The Application of EU Law in the New Member States: Brave New World*. The Hague: Asser Press, 2010, s. 454-461.

<sup>193</sup> Doplněn byl čl. 1a Ústavy, podle kterého žádné ustanovení ústavy nebrání závaznému charakteru práva EU na Kypru; podrobněji ke Kypru EMILIOU, Nicholas. Cyprus. IN: KELLERMAN a kol. (eds) 2006, s. 303-307; PATSALIDES, Christos. Accomodating the Principle of Supremacy of Community Law to the Cypriot Legal Order: The Necessity for a Constitutional Amendment. *European Public Law*, 2006, roč. 12, č. 3, s. 363-370.

<sup>194</sup> Čl. 121 dovoluje vstup do mezinárodních organizací, bylo ale dovozeno, že členství v EU je v rozporu s některými ustanoveními ústavy. Kromě toho čl. 106 nedovoluje konání referenda o přijetí mezinárodní smlouvy, je tedy zjevné, že čl. 121 se na EU nemůže aplikovat.

<sup>195</sup> K Estonsku více ALBI, Anneli. Estonia's Constitution and the EU: How and to What Extent to Amend It? *Juridica International*, 2002, roč. 7, č. 1, s. 39-48; ALBI 2005a, s. 88-94.

neexistuje ani jedna dvojice se zcela shodnou řadou položek, což jen dosvědčuje ústavní heterogenitu přenosu pravomocí v EU.

**Tabulka 1: Klíčové prvky přenosu pravomocí v ústavách členských států**

	Model přenosu	Procedura přenosu	Přenos na koho	Limity pohledem státu	Nezměnitelné jádro ústavy	Požadavky na mez. organizaci (EU)
Belgie	výkon pravomocí	většina parl.	mez. instituce	určité,	ne	ne
Bulharsko	delegace prav.	2/3 většina	EU	ne	ne	ne
Česká republika	přenos prav.	3/5 většina parl.	mez. instituce a organizace	některé	ano, čl. 9 odst. 2	ne
Dánsko	delegace pravomocí	5/6 většina parl., referendum	mezinárodní orgány	podpora mezinárodního práva a spolupráce	ne	ne
Estonsko	bez klauzule / změna ústavy	2/3 většina parl.	EU	ne	ano, čl. 1	ne
Finsko	bez klauzule	většina parl., 2/3 většina (ústava)	EU	ne	ne	ne
Francie	společný výkon / změna ústavy	většina parl., 3/5 většina parl. (ústava)	EU	vzájemnost	ano, čl. 89 odst. 3	ne
Irsko	změna ústavy	referendum	EU	ne	ne	ne
Itálie	omezení suv.	většina parl.	mez. organizace	rovnost, zajištění míru a spravedlnosti	ano, čl. 139	ne
Kypr	bez klauzule	většina parl.	mez. organizace	ne	ano, čl. 182	ne
Litva	sdílení nebo přenos prav.	většina parl.	EU	plnění závazků z členství	ne	ne
Lotyšsko	delegace prav.	2/3 většina par.	EU	část prav., posílení demokracie	ne	ne
Lucembursko	přenos prav.	2/3 většina parl.	mez. instituce	dočasnost	ne	ne
Maďarsko	společný výkon prav.	2/3 většina parl.	EU	míra vyžadovaná Smlouvami	ne	ne
Malta	bez klauzule	většina parl.	EU	ne	ne	ne

Německo	přenos pravomocí	2/3 většina parl.	EU	mat. jádro	ano, čl. 79 odst. 3	demokracie, právní stát, ochrana LP, subsidiarita
Nizozemsko	přenos prav.	většina parl.	mez. organizace	ne	ne	ne
Polsko	přenos prav.	2/3 většina parl.	mez. organizace či instituce	určité věci	ne	ne
Portugalsko	společný výkon prav.	většina parl.	EU	vzájemnost, respekt k zásadám dem. státu	ano, čl. 288	plnění cílů EU
Rakousko	změna ústavy	2/3 většina parl.	EU	ne	ne	ne
Rumunsko	přenos prav. / společný výkon	2/3 většina parl.	EU	určité prav.	ne, čl. 152	ne
Řecko	omezení suv. / přenos prav.	absolutní většina parl., 3/5 většina (ústava)	EU	ochrana lidských prav, dem. vláda, rovnost a vzájemnost	ano, čl. 110 odst. 1	
Slovensko	výkon pravomocí	3/5 většina parl.	EU	část prav.	ne	ne
Slovinsko	výkon pravomocí	2/3 většina parl.	mezinárodní organizace	část pravomocí	ne	respekt k lidským právům, demokracie, zásady právního státu
Spojené království	bez klauzule	většina parl.	EU	suverenita parl.	ne	ne
Španělsko	výkon prav.	absolutní většina parl.	mez. organizace či instituce	ne	ne	ne
Švédsko	přenos prav.	3/4 většina parl.	EU	demokratické vládnutí; právo měnit ústavu, omezení ochrany LP	ne	ochrana LP

Zdroj: autor na základě jinde v textu citovaných zdrojů.

Pozn.: Tabulka odráží situaci rámcově, nezachycuje výjimky nebo marginální skutečnosti.

Z čistě formálního hlediska je možné diferenciovat modely přenosu podle míry zásahu do suverenity země a jejího ústavního pořádku. Tam, kde klauzule chybí, jakoby přenos v ústavní rovině vůbec neexistoval, je pouze nastolena fikce o účasti země v evropské integraci (Spojené království). V modelu omezujícím suverenitu reálně také nedochází k žádnému přenosu, to platí rovněž u společného výkonu pravomocí, kde je již alespoň odkaz na realitu nutnosti postupu více aktérů. Vyústění předvstupní diskuze v Maďarsku o podobě klauzule naznačuje, že společný výkon bychom mohli pojímat jako méně závažný zásah do suverenity než delegaci, ta nicméně indikuje vztah příkazce a příkazníka. Delegaci je velmi podobný model přenosu výkonu pravomocí, u nějž je možné jazykovým výkladem dovést setrvání pravomoci samotné v držbě státu. Naopak přenos pravomocí v úzkém pojetí v této logice vyústí v její odevzdání na mezinárodní úroveň. Na druhém pólu dle míry zásahu jsou ústavy, u kterých je přenos promítnut přímo do novelizací ústav, ty jsou nuceny reagovat na vývoj v EU. Jak již bylo řečeno, výše uvedená diferenciacie je poněkud formální, terminologie není ustálená a je možné, že autoři z jiných zemí by z ní ve světle jejich právního prostředí odvozovali odlišné důsledky.<sup>196</sup> V praxi proto lze bez problémů přijmout Sarooshiho typologii, která v souvislosti s EU používá jednotný termín přenosu.<sup>197</sup> To budu reflektovat i v dalším textu, ve kterém je zobecňující spojení „přenos pravomocí“ používáno i v případech ostatních diskutovaných modelů.

Praktičtější rozměr má zkoumání dalších podmínek přenosu. S výjimkou Irska ústavy jednoznačně upřednostňují schvalování přenosu v parlamentech, ve větší části zemí (17) je vyžadována určitá forma kvalifikované většiny. Zhruba stejný počet ústav v klauzulích přímo odkazuje na přenos na EU, kterou tak vyděluje z okruhu jiných mezinárodních organizací a zdůrazňuje její nadnárodní charakter. V mnoha případech je právě proto v souvislosti s EU nařízená většina vyšší než u klasických mezivládních mezinárodních organizací, může mít dokonce stejnou váhu jako změna ústavy samotné, u skupiny států to je povinností. Úpravy, které pojmají EU jako jiné mezinárodní organizace, naopak obvykle vystačí s většinou prostou, ani to ale není pravidlem (viz Dánsko).<sup>198</sup> K přenosu dochází nejčastěji v momentu změny primárního práva, občas i při jiných příležitostech.

Je na místě zamyslet se nad otázkou, zda je vhodné rozlišovat mezi EU a jinými mezinárodními organizacemi. Příznivci obecného řešení argumentují, že zdůrazňování specifické

<sup>196</sup> Bruno de Witte se domnívá, že „rozdílným formulacím by se nemělo přisuzovat přílišné důležitosti.“ DE WITTE, Bruno. *Sovereignty and European Integration: the Weight of Legal Tradition*. IN: SLAUGHTER a kol. (eds) 1998, s. 284; na stejný důsledek formálně odlišných ustanovení poukazuje i JIRÁSKOVÁ 1999, s. 63.

<sup>197</sup> Rozostřenost terminologie dokazuje, že podle řady názorů situace v EU nenaplnuje podmínky teorie principál-agent, k tomu BRADLEY a KELLEY 2008, roč. 71, s. 7 a literatura tam uvedená.

<sup>198</sup> V Dánsku je ovšem možné použít i čl. 19 ústavy, který pro běžné závazky nedelegující pravomoci vystačí s prostou parlamentní většinou. Stojí za zmínku, že po překvapivém posudku ministerstva spravedlnosti byla tato procedura využita i pro ratifikaci Lisabonské smlouvy, viz WENDEL, Mattias. *Lisbon Before the Courts: Comparative Perspectives*. *European Constitutional Law Review*, 2011, roč. 7, č. 1, s. 122-123.



pozice EU je zbytečné buď proto, že se o žádnou zvláštní mezinárodní organizaci nejedná,<sup>199</sup> nebo protože směřuje ústavy k přílišnému partikularismu. Doktrína vyjmenovává další podpůrné důvody proti vyjadřování vztahu k EU přímo v ústavě, ty většinou jsou založeny na okolnostech vyhrazených konkrétní zemi.<sup>200</sup> Oproti těmto názorům stojí tábor podporovatelů specializovaného evropského řešení, který vidí integrační vývoj jako realitu významně ve všech ohledech ovlivňující členské státy, jež by měla být proto v ústavě viditelná,<sup>201</sup> v opačném případě se texty stávají zastaralými a z dlouhodobého hlediska může být negativně ovlivněna jejich váha a legitimita.<sup>202</sup> Empiricky vývoj spolu s prohlubováním integrace směřuje od historického upřednostňování obecné varianty k implementaci specializovaných ustanovení. Neplatí to absolutně, i řada nových členských zemí ve svých ústavách o EU nemluví, příklady z poslední doby ale naznačují, že mnohé státy už ustanovení vázající se k EU zavedly (Kypr, Litva), zpřesnily (Švédsko, Rakousko), nebo k tomu byly alespoň připraveny příslušné návrhy. Příkladem poslední skupiny jsou Nizozemsko (viz dále) či Španělsko, kde příslušná nová evropská klauzule měla reflektovat judikaturu španělského a částečně i německého ústavního soudu a pevně vymezit limity přenosu.<sup>203</sup> Konečné hodnocení přesvědčivosti zastánců obou řešení bude ovlivněno normativní pozicí posuzovatele a národními tradicemi prostředí, ze kterého pochází. Osobně se kloním k vhodnosti podrobnějšího rozpracování vztahu ústavy k EU v ústavě, rozhodně pokládám za nekonzistentní situace, kdy přenos pravomocí probíhá na EU v obecném režimu mezinárodní organizace, text ústavy však na jiných místech buď nepřímou, nebo dokonce jmenovitě odkazuje na vývoj v EU.<sup>204</sup>

Na téma mé práce se bezprostředně váže problematiku limitů přenosu pravomocí na EU.<sup>205</sup> Překvapivě zjistíme, že řada ústav nedefinuje žádné, poté se již (jako poněkolkáté) přístup diferencuje. Objevuje se snaha okruh přenášených pravomocí omezit pouze na blíže

<sup>199</sup> Jde většinou o pohledy podporující mezivládní směřování integrace. Rozbor charakteru EU a jejího státoprávního zařazení je mimo rozsah této práce, otázka je, zda to má vůbec smysl, Lars Hallström k tomu s nadsázkou podotkl, že „kariéry byly vybudovány a knihovny zaplněny ... při zodpovídání otázky, jakým subjektem EU je.“ HALLSTRÖM, Lars. Support for European Federalism? An Elite View. *Journal of European Integration*, 2003, roč. 25, č. 1, s. 58.

<sup>200</sup> Blíže pro takové důvody ALBI, Anneli. Constitutions in the Face of Europeanising Governance: Falling Behind Times? IN: CLOSA, Carlos (ed). *The Lisbon Treaty and national constitutions: Europeanisation and Democratic Implications?* Oslo: Arena, 2009, s. 125-129.

<sup>201</sup> Jinak se jedná o „ústavní mezeru“. MALENOVSKÝ, Jiří. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR. *Právník*, 2003, roč. 142, č. 5, s. 846.

<sup>202</sup> Srv. CLAES 2005, s. 124; ALBI 2009, s. 129-130.

<sup>203</sup> K návrhu Státní rady ve Španělsku viz Consejo de Estado. *Informe Sobre Modificaciones de la Constitución Española*. Madrid: Consejo de Estado, 2006, s. 40-128; novela byla odložena pro nedostatek podpory ze strany konzervativní opozice, viz BAQUERO-CRUZ, Julio. The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement. *European Law Journal*, 2008, roč. 14, č. 4, s. 403.

<sup>204</sup> Mezi zástupce patří ústavy Belgie (čl. 8, 117, 168), Itálie (čl. 117) či Lotyšska (čl. 101).

<sup>205</sup> V angličtině se hovoří o *constitutional reserve clause*, v němčině o *Verfassungsbestandsklauseln*, k tomu také GRABENWARTER 2006, s. 112-115; v češtině přehledově k limitům TOMÁŠEK, Michal. Mechanismy resistance národního ústavního práva vůči právu evropskému. *Právník*, 2003, roč. 142, č. 11, s. 1064-1074.

nespecifikovanou část pravomocí (Slovensko),<sup>206</sup> jiné ústavy si vyměňují účel přenosu (Dánsko) nebo určují jeho podmínky typu vzájemnosti (Francie), dočasnosti (Lucembursko) či rovnosti (Itálie). Zvláštní formu omezení představuje klauzule zmocňující jen k rozsahu přenosu plynoucího ze závazků členství (Litva). Logika opatření není zcela zřejmá, nedovedu si představit, jak může stát přenést něco, k čemu se nezavázal, to potom žádný přenos nevznikne. Pravděpodobně jako pojistku proti výjimečným okolnostem ústavy pěti zemí formulují kritéria, které EU musí splňovat pro výkon jimi přenesených pravomocí (Slovensko). Ústavy mlčí, kdo překročení limitů posuzuje, usuzovat se dá spíše na vnitrostátní instituce státu. Paradoxně omezení přenosu představuje do jisté míry také obecný ústavní odkaz na mezinárodní organizaci. I když pak žádný limit není vyjádřen, znamená to, že EU se nemůže posunout k jinému uspořádání, například federaci, neboť by již nenaplnovala charakteristiku cílového subjektu přenosu. Konečně je nutné zmínit nezměnitelná ustanovení některých ústav, ty logicky nemohou být ani obsahem přenosu, přestože na ně samotná přenosová klauzule výslovně odkazuje jen zřídka (Německo).

Z tabulky 1 lze odvodit rámcovou souvislost mezi modelem přenosu a přítomností a propracovaností limitů. Ústavy využívající formálně méně závažné modely přenosu uvádějí limity pouze výjimečně. Důvodem může být již několikrát zdůrazňovaná teze, že u těchto modelů je z teoretického hlediska zastávána pozice o setrvání pravomocí v držbě státu. Naopak texty uznávající přenos v úzkém slova smyslu se snaží určit hranice přenosu a podmínit ho splněním obecných nebo konkrétních kritérií, jak dosvědčuje například německý Základní zákon či řecká ústava. Výjimku tvoří například Nizozemsko, kde je přenos kombinován s neexistencí limitů, tento stav je však částí odborné veřejnosti kritizován jako deficitní a objevují se konkrétní návrhy změny ústavy, které by lépe vymezily vztah k unijnímu právu, včetně míry kontroly přenosu pomocí zřízení ústavního soudu.<sup>207</sup>

### **3.2.2 Podmínky a limity přenosu pravomocí v judikatuře vybraných nejvyšších soudů členských států**

Ústavní nebo jiné nejvyšší soudy jednotlivých států hrají často důležitou roli v „dotváření“ ústav. Nejinak tomu je v otázce přenosu pravomocí na EU, kde je jejich úloha navíc posílena tím, že příslušná ustanovení ústav jsou obvykle velmi stručná či již neodpovídající realitě současného vývoje (viz výše). Judikatura se historicky vyjádřila k mnoha prvkům vztahu unijního práva a ústavního práva členských zemí, v této kapitole se znovu budu soustředit pouze na rozměr přenosu pravomocí a jeho případné limity. Vzhledem k rozsahu si opět text nemůže klást ambice

<sup>206</sup> V závorkách je vždy uvedena pouze jedna země jako příklad.

<sup>207</sup> Viz Scientific Council for Government Policy (WRR). *Rediscovering Europe in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2007, s. 99-103.

na úplnost, zmíněny jsou jen vybrané případy, a to ještě především v přehledové podobě s odkazem na další literaturu.<sup>208</sup>

Existuje několik druhů řízení, ve kterých soudy mají příležitost zkoumat charakter a limity přenosu pravomocí. Primárně tak činí v přezkumu ústavnosti změn primárního práva přijímaného na vnitrostátní úrovni ve formě mezinárodní smlouvy, kontrola může být předběžná,<sup>209</sup> v některých zemích se vyskytuje i následná.<sup>210</sup> V menší míře soudy mohou využít „podvozku“ jiných řízení, ve kterých dochází nepřímou k předběžné, častěji následné kontrole ústavnosti sekundárního práva EU. Z hlediska klasifikace se národní soudy někdy rozdělují na velmi prointegrační, silně protiintegrační a ty pokoušející se o nalezení rovnovážného vztahu,<sup>211</sup> reálný stav je však barevnější, a proto je taková diferenciací relativně zjednodušující a nepřesná. Dále bude i z tohoto důvodu upřednostněna (hodně volná) chronologická systematika výkladu.

Mezi první soudy, které se vyjádřily k limitům přenosu, patřil italský ústavní soud (*Corte costituzionale*). Usoudil, že když italské orgány vykonávají své pravomoci, jsou povinny respektovat základní hodnoty italského ústavního pořádku, ty následně proto nemohou být porušovány ani orgány EU. Přístup je nazýván teorií protilimitů (*controlimiti*). Mezi uvedené hodnoty patří především lidská práva, ale soud se je nikdy nepokusil přesně vymezit, rozhodně se nejedná o konkrétně určitelná ustanovení ústavy. Je rovněž zajímavé, že italský ústavní soud neuvazuje ve stylu omezení přenosu některých pravomocí, ten je za uvedených podmínek bez limitů.<sup>212</sup> Prakticky shodný přístup, ostatně včetně jmenovitěho odkazu na italskou judikaturu,<sup>213</sup> zvolil německý ústavní soud (*Bundesverfassungsgericht*), podle kterého přenos práv na EU (ES) nemůže vyústit v opuštění identity německého ústavního pořádku porušením jeho základních struktur, primárně opět ochrany základních práv zaručených Základním zákonem spolu s nezměnitelnými

<sup>208</sup> Kromě dále uvedených sborníků z konference The Position of Constitutional Courts Following Integration into the European Union. Bled, Slovinsko, 30. září-2. října 2004. Dostupné na [www.us-rs.si/media/zbornik.pdf](http://www.us-rs.si/media/zbornik.pdf) (většina států přistoupičích v roce 2004 a Itálie, Rakouskou, Německo); ALBI, Anneli. Selected EU-judgments of CEE Constitutional Courts: Lessons on How (not) to Amend the Constitutions? *Croatian Yearbook of European Law*, 2007, roč. 3, s. 39-58; KRUMA, Kristine. Constitutional Courts in the Europeanisation of National Constitutions. IN: CLOSA (ed) 2009, s. 143-166; obecně k přístupu soudů členských států k právu EU srv. příspěvky v MARTINICO, Giuseppe, POLLICINO, Oreste (eds). *The National Judicial Treatment of the ECHR and EU Laws. A Comparative Constitutional Perspective*. Groningen: Europa Law Publishing, 2010.

<sup>209</sup> Tu ovšem nelze provádět například v Belgii (jen v omezené míře Arbitrážním soudem), Dánsku, Itálii nebo Nizozemsku.

<sup>210</sup> Je možná například v Dánsku.

<sup>211</sup> Například CHALMERS, Daniel a kol. *European Union Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, s. 188-194; podobné rozdělení, ovšem s jinak zařazenými rozhodnutími, nabízí GRABENWATER 2006, s. 97-104 (čímž se ospravedlňuje má skepse k takové klasifikaci).

<sup>212</sup> Rozhodnutí ze dne 27. prosince 1973, *Frontini*, sp. zn. 183/1973 (dostupné v OPPENHEIMER (ed) 1993, s. 629-653) nebo rozhodnutí ze dne 21. dubna 1989, *Fragd*, sp. zn. 232/1989 (dostupné v OPPENHEIMER (ed) 1993, s. 653-662); pro shrnutí a analýzu RUGGERI LADERCHI, Francesco. Report on Italy. IN: SLAUGHTER a kol. (eds) 1998, s. 157-170.

<sup>213</sup> Citace rozhodnutí *Frontini* v rozhodnutí ze dne 29. května 1974, *Solange I.*, sp. zn. 2 BvL 52/71, bod 64 (dostupné v OPPENHEIMER (ed) 1993, s. 440-461).

částmi chráněnými čl. 79 odst. 3 Základního zákona.<sup>214</sup> Tato východiska byla později přímo včleněna, jak již bylo uvedeno v předchozí podkapitole, do čl. 24 odst. 1 Základního zákona. Soud ovšem ve stejné době v rozhodnutí *Maastricht* rozšířil limity přenosu i na další okruh skutečností, zvláště ohrožení role Spolkového sněmu jako orgány odrážející demokratickou vůli voličů vycházející z čl. 38 Základního zákona. Na základě těchto argumentů, velmi zjednodušeně řečeno, EU nemůže jednat za rámec přenosu daný příslušným ratifikačním aktem.<sup>215</sup>

Na německý ústavní soud a vyústění kauzy ústavnosti Maastrichtské smlouvy navázal o několik let později dánský nejvyšší soud (*Højesteret*), jenž v roce 1998 prohlásil Maastrichtskou smlouvu za souladnou s ústavou,<sup>216</sup> zároveň však učinil několik varování vůči dalšímu přenosu pravomocí. Zaprvé uvedl, že čl. 20 ústavy neumožňuje přenést pravomoci, kterými Dánsko samo nedisponuje (porušování základních práv), zadruhé určil povinnosti pro dánské subjekty působící v EU, aby zajistily ústavně souladný výkon přenesených pravomocí. Při překročení daných podmínek by mohly zasáhnout dánské soudy.<sup>217</sup> Do stejné skupiny jako předchozí případy patří Španělsko. Jeho ústavní tribunál (*Tribunal Constitucional*) přiznává, že čl. 93 španělské ústavy sice neobsahuje žádné výslovné omezení přenosu, „materiální limity však plynou nepřímou z ústavy jako celku a z obecného obsahu přenosové klauzule, které musí zohledňovat respekt k suverenitě státu, základní struktuře ústavy a systému základních hodnot a zásad obsažených v ústavě, s důrazem na základní práva...“<sup>218</sup> Ač jsou tato omezení vymezena soudem pouze v obecné rovině, někteří autoři uvádějí i na základě jiných rozhodnutí konkrétní náplň limitů, z dalších

<sup>214</sup> Rozhodnutí ze dne 22. října 1986, *Solange II*, sp. zn. 2 BvR 197/83 (dostupné v OPENHEIMMER (ed) 1994, s. 462-495).

<sup>215</sup> Rozhodnutí ze dne 12. října 1993, *Maastricht*, sp. zn. 2 BvR 2134/92 (dostupné v OPENHEIMMER (ed) 1994, s. 527-576). Literatura k judikatuře německých soudů, především rozhodnutí *Maastricht*, je nepřehledná, detailně k otázce limitů přenosu srv. KOKOTT 1998, s. 92-108; HERDEGEN, Mathias. Maastricht and the German Constitutional Court: Constitutional Restraints for an Ever Closer Union. *Common Market Law Review*, 1994, roč. 31, č. 3, s. 241-246. k souvislému, časovým odstupem posílenému pohledu na vývoj judikatury německého ústavního soudu k evropským otázkám také LEBECK, Carl. National Constitutionalism, Openness to International Law and the Pragmatic Limits of European Integration – European Law in the German Constitutional Court from EEC to the PJCC. *German Law Journal*, 2006, roč. 7, č. 11, s. 913-941.

<sup>216</sup> Je otázkou, jestli reálně pět let po jejím vstupu v platnost mohl učinit opak.

<sup>217</sup> Rozhodnutí ze dne 6. dubna 1998, *Carlsen v Rasmussen*, sp. zn. I-361/1997 (dostupné v OPPENHEIMER (ed) 2003, s. 175-192), komentováno v HARCK, Sten, OLSEN, Henrik. Decision Concerning the Maastricht Treaty. *American Journal of International Law*, 1999, roč. 93, č. 1, s. 209-221; DUE, Ole. The Danish Ratification of the Maastricht Treaty before the Danish Supreme Court. IN: DONY, Marianne (ed). *Mélanges en Hommage Michel Waelbroeck*. Brussels: Bruylant, 1999, s. 313-331.

<sup>218</sup> Posudek ze dne 13. prosince 2004, sp. zn. DTC 1/2004, část II/2. Dostupné na <http://www.tribunalconstitucional.es/es/resolucionesrecientes/Paginas/DTC122004en.aspx>; pro podrobnější analýzu ALONSO GARCIA, Ricardo. The Spanish Constitution and the European Constitution: the Script for a Virtual Collision and Other Observations on the Principle of Primacy. *German Law Journal*, 2005, roč. 6, č. 6, s. 1001-1024; SCHUTTE, Camilo. Spain Tribunal Constitucional on the European Constitution. Declaration of 13 December 2004. *European Constitutional Law Review*, 2005, roč. 1, č. 2, s. 281-292.

judikátu španělského tribunálu rovněž plyne, že přenos suverénních práv nemůže nepřímo novelizovat ústavu a ta při rozporech vyžaduje změny.<sup>219</sup>

Jiný vývoj lze zaznamenat ve Francii. V předchozí podkapitole zaznělo, že Francie po dlouhou dobu svou účast na integraci odvozovala z modelu omezujícího její suverenitu, tedy stejně jako dodnes Itálie. Orgán přezkoumávající předběžně ústavnost mezinárodních smluv, Ústavní rada (*Conseil Constitutionnel*), proto za podmínku přenosu určil neohrožení podstatných podmínek výkonu národní suverenity.<sup>220</sup> Ve výsledku tak bylo přikročeno k odlišování mezi omezením a přenosem suverenity, druhá varianta byla nepřípustná. Pojetí bylo kritizováno odborníky jako nelogické a neudržitelné, Ústavní rada navíc neposkytla žádná vodítka, jak rozdíl seznat.<sup>221</sup> V souvislosti s přezkumem Maastrichtské smlouvy však Ústavní rada změnila postoj a uvedla, že lze realizovat též přenos pravomocí, pokud by to ale bylo způsobem odporujícím ústavě, je nutná její novelizace.<sup>222</sup> Rozpor s ústavou přitom posuzuje sama Ústavní rada, přijímané závazky podléhají následujícím podmínkám: „neobsahují ustanovení odporující ústavě, nezpochybňují ústavně garantovaná práva a svobody nebo neohrožují podstatné podmínky výkonu národní suverenity.“<sup>223</sup> Ačkoliv kritéria nejsou přesně definována, v posledních 15 letech byl již několikrát shledán přenos na EU v rozporu s těmito podmínkami, což se následně odrazilo v rozsáhlých změnách nebo doplnění čl. 88 ústavy. Ve svém důsledku to znamená, že se změnou ústavy žádné přímé limity přenosu neexistují,<sup>224</sup> Ústavní rada je ochráncem aktuální ústavy, nikoliv suverenity jako takové, jedinou výjimku tvoří nezměnitelnost republikánské formy vlády (čl. 89 odst. 5 ústavy).<sup>225</sup> Ústavní rada se tak od změny ústavy na počátku 90. let minulého století přistupuje k otázce limitů přenosu jinak než německý ústavní soud, který v rozhodnutí *Maastricht* zařazení nového čl. 23 do Základního zákona jako kdyby ani nezaznamenal.<sup>226</sup> V roce 2006 Ústavní rada, zjevně inspirovaná klauzulí obsaženou ve Smlouvě o ústavě (viz dále), poukázala na

<sup>219</sup> Srv. například ESTELLA DE NOREIGA, Antonio. Dissident Voice: The Spanish Constitutional Court Case Law on European Integration. *European Public Law*, 1999, roč. 5, č. 2, s. 279-280.

<sup>220</sup> Rozhodnutí ze dne 19. června 1970, sp. zn. 70-39 DC, bod 9 (dostupné v OPPENHEIMER (ed) 1993, s. 275-279).

<sup>221</sup> BELLING, Vojtěch a kol. *Kontrola dělby pravomocí v EU se zřetelem ke kompetenčním excesům*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 61-63.

<sup>222</sup> Rozhodnutí ze dne 9. dubna 1992, *Maastricht I*, sp. zn. 92-308 DC, body 13-14 (dostupné v OPPENHEIMER (ed) 1993, s. 384-398); důsledkem rozhodnutí bylo doplnění již diskutovaného čl. 88 do ústavy.

<sup>223</sup> Rozhodnutí ze dne 19. listopadu 2004, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, sp. zn. 2004-505 DC, bod 7. Dostupné na [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/anglais/2004\\_505dc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/anglais/2004_505dc.pdf).

<sup>224</sup> K tomu srv. rozhodnutí ze dne 2. září 1992, *Maastricht II*, sp. zn. 92-312 DC, bod 45 (dostupné v OPPENHEIMER (ed) 1993, s. 399-408), kdy Ústavní rada výslovně odmítla limity vymezit; zcela jistě to platí tehdy, pokud změna ústavy reflektuje vůli lidu vyjádřenou v referendu.

<sup>225</sup> Podrobnou diskuzi k judikatuře srv. BONNIE, Anne. The Constitutionality of Transfers of Sovereignty: The French Approach. *European Public Law*, 1998, roč. 4, č. 4, s. 517-532; RICHARDS, Claudina. The supremacy of Community law before the French Constitutional Court. *European Law Review*, 2006, roč. 31, č. 4, s. 499-517; BELLING a kol. 2010, s. 58-80.

<sup>226</sup> K tomu DE WITTE 1998, s. 297.

francouzskou „ústavní identitu“ jako další prvek limitů přenosu,<sup>227</sup> opět ale nebylo řečeno, co přesně obsahuje a její celkový přístup k věci se tak fakticky nezměnil.<sup>228</sup>

Soudy nových členských zemí se ve své většině pokoušejí replikovat judikaturu zejména italského a německého ústavního soudu, ještě více ale zdůrazňují důležitost zachování suverenity a profilují se jako ochránci národní ústavní identity.<sup>229</sup> Pravděpodobně nejkompexnější judikaturu k otázce omezení přenosu pravomocí doposud vytvořil polský ústavní tribunál (*Trybunał Konstytucyjny*). Při přezkumu ústavnosti Přístupové smlouvy se pohyboval v mantinelech suverenistické rétoriky, i pokud tu nyní ponecháme stranou, rozhodnutí bylo pro tribunál příležitostí k vymezení četných limitů přenosu pravomocí. S pomocí přímého odkazu na dánská a německá rozhodnutí k Maastrichtské smlouvě soudci podpořili tezi, že žádná část polské ústavy nezdůvodňuje „předání pravomocí v takových oblastech svrchované působnosti polského státu, které by způsobilo, že Polská republika by nemohla dále fungovat jako suverénní a demokratický stát.“<sup>230</sup> Navíc to, že sama ústava mluví jen o přenosu některých pravomocí, zakazuje dle tribunálu přenos všech pravomocí jednoho orgánu nebo všech pravomocí týkajících se záležitostí určitého odvětví. Řada podmínek je kladena rovněž na EU při výkonu přenesených pravomocí (včetně dodržování zásad subsidiarity a proporcionality), rozhodně výkon nesmí být v rozporu s ústavními normami nebo neslučitelný s ochranou základních práv a svobod zajištěnou ústavou. Tento zdánlivě nekompromisní postoj je vyvážen možností odstranit rozpor mimo jiné změnou ústavy, v tomto směru se polský tribunál blíží francouzskému pojetí. Je samozřejmě dobře známo, že novelou ústavy bylo v Polsku nakonec řešeno přijetí eurozatykače.<sup>231</sup>

Ústavní tribunál zpočátku nedal jasná vodítka, jestli lze změnou ústavy překonat jakékoliv výše jmenované limity přenosu,<sup>232</sup> až později dovedl, že nikoliv a dokonce upřesnil, že tyto výjimky se dotýkají polské ústavní identity, „jádra věci“. Přes uznání obtíží s definicí podobného

<sup>227</sup> Rozhodnutí ze dne 27. července 2006., sp. zn. 2006-540 DC, bod 19. Dostupné na [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2006540DCen2006\\_540dcpdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2006540DCen2006_540dcpdf).

<sup>228</sup> Podrobně CHARPY, Chloé. The Status of (Secondary) Community Law in the French Internal Order: The Recent Case-Law of the Conseil Constitutionnel and the Conseil d'Etat. *European Constitutional Law Review*, 2007, roč. 3, č. 3, s. 445-446.

<sup>229</sup> Podrobněji SADURSKI, Wojciech. Solange, charter 3: Constitutional Courts in Central Europe – Democracy-European Union. *European Law Journal*, 2008, roč. 14, č. 1, s. 3-5; obecně rovněž ALBI, Anneli. Constitutional Rights versus Supremacy of EC Law in the New Member States: Ironies in the Light of the Pre-accession Conditionality. IN: BERNITZ, Ulf, NERGELIUS, Joachim (eds). *The General Principles of European Community Law*. The Hague: Kluwer Law, 2008, s. 281-301.

<sup>230</sup> Rozhodnutí ze dne 11. května 2005, sp. zn. K 18/04, část III-4.5. Dostupné na [http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otkpdf/2005/K\\_18\\_04.pdf](http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otkpdf/2005/K_18_04.pdf).

<sup>231</sup> Právě po rozhodnutí soudu, který implementaci rámcového rozhodnutí o eurozatykači prohlásil za rozporný s tehdejší zněním ústavy, srv. rozhodnutí ze dne 4. května 2005. sp. zn. P 1/05. Dostupné na [http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/summaries\\_assets/documents/P\\_1\\_05\\_full\\_GB.pdf](http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/summaries_assets/documents/P_1_05_full_GB.pdf).

<sup>232</sup> K judikatuře polského ústavního soudu KOWALIK-BANZYK, Krystyna. Should We Polish It Up? The Polish Constitutional Tribunal and the Idea of Supremacy of EU Law. *German Law Journal*, 2005, roč. 6, č. 10, s. 1358-1365; SADURSKI 2008, s. 18-24; WITKOWSKA-CHRZCZONOWICZ, Katarzyna. Vztah ústavního a evropského práva v judikatuře Ústavního tribunálu Polské republiky. IN: JIRÁSKOVÁ, Věra, WITKOWSKI, Zbigniew (eds). *Ústavní systém České republiky a Polské republiky po přistoupení k EU*. Praha: Leges, 2011, s. 180-187.



jádra do něj zařadil: „rozhodnutí určující základní zásady Ústavy a týkající se práv jednotlivce, která vymezují identitu státu, zvláště pak požadavek na ochranu lidské důstojnosti a ústavních práv, zásadu státnosti, zásadu demokratického vládnutí, zásadu vlády práva, zásadu sociální spravedlnosti, zásadu subsidiarity ... a zákaz přenesení práva na změnu Ústavy a pravomoci určovat pravomoc.“<sup>233</sup>

Velmi příbuzné vyznění přenosu poskytuje rozhodovací činnost litevského ústavního soudu (*Konstitucinis Teismas*). Ten v roce 2006 naznačil, že přenos nemůže být v rozporu s žádným ustanovením ústavy, aniž by se ale dále otázkou zabýval hlouběji a ponechal ji tak otevřenou.<sup>234</sup> Je třeba přiznat, že v některých případech není argumentace soudů příliš přesvědčivá. Příkladem je lotyšský ústavní soud (*Satversmes tiesa*), který prohlásil, že čl. 2 ústavy podmiňuje přenos plněním zásad demokratického státu a suverenity lidu ze strany práva EU, přitom není jasné, proč a jak má EU tyto podmínky realizovat, nemluvě již o tom, že to z čl. 2 vůbec nevyplývá.<sup>235</sup> Maďarský ústavní soud (*Alkotmánybíróság*) svůj vztah k přenosu nejprve naznačil spíše tím, co neřekl, neboť v jeho prvním relevantním rozhodnutí<sup>236</sup> „chrání národní ústavu, jako kdyby k přistoupení nedošlo,<sup>237</sup> z textu nejde vyčíst, zda je před přenosem bráněna celá ústava nebo pouze její vybrané části.<sup>238</sup> V uplynulých letech se překvapivě přes drobné posuny na pozici soudu nic nezměnilo, v posledních rozhodnutích soud jen podotkl, že klauzule o společném výkonu pravomocí v čl. 2a (bývalé) ústavy nemůže ovlivňovat ustanovení týkající se suverenity ani vlády práva, opět ale nevedl žádné meze přenosu či konkrétní nedotknutelné oblasti.<sup>239</sup>

<sup>233</sup> Rozhodnutí ze dne 24. listopadu 2010. sp. zn. K 32/09, část 2.1. Dostupné na [http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/K\\_32\\_09\\_EN.pdf](http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/K_32_09_EN.pdf), citujíc WOJTYCZEK, Krzysztof. *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*. Krakow: WUJ, 2007, s. 284 a násl.

<sup>234</sup> Srv. rozhodnutí ze dne 14. dubna 2006, sp. zn. 17/02-24/02-06, bod 9.4. Dostupné na <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2006/r060314.htm>; jistou neukotvenost přístupu v Litvě naznačuje nesystematičnost judikatury nejvyššího soudu k právu EU, k tomu GOLDAMMER, Yvonne, MATULIONYTĚ, Elzė. Towards an Improved Application of European Union Law in Lithuania: The Examples of Competition Law and Intellectual Property Law. ? *Croatian Yearbook of European Law*, 2007, roč. 3, s. 311.

<sup>235</sup> Srv. rozhodnutí ze dne 7. dubna 2009, sp.zn. 2008-35-01, bod 18.3. Dostupné na [http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/judg\\_2008\\_35.htm](http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/judg_2008_35.htm). Logičtější je už závěr, že čl. 2 je pojistkou proti neomezenému přenosu pravomocí, ani zde ale soud nedává žádná vodítka, kdy Litva přestává být suverénním státem.

<sup>236</sup> Rozhodnutí ze dne 25.května 2004, sp. zn. 17/2004 (V.25). Dostupné na [http://www.mkab.hu/admin/data/file/672\\_17\\_2004.pdf](http://www.mkab.hu/admin/data/file/672_17_2004.pdf).

<sup>237</sup> KÜHN, Zdeněk. The Application of European Union Law in the New Member States: Several Early Predictions. *German Law Journal*, 2005, roč. 6, č. 3, s. 574; naopak pozitivně judikát hodnotí UITZ, Renata. EU Law and the Hungarian Constitutional Court: Lessons from the First Post-Accession Encounter. IN: SADURSKI, Wojciech a kol. (eds). *Après Enlargement: Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe*. Florence: Robert Schuman Centre, 2006, s. 46-53.

<sup>238</sup> Srv. také SADURSKI 2008, s. 9-18.

<sup>239</sup> Rozhodnutí ze dne 14. července 2010, sp.zn. 143/2010 (VII.14). Dostupné na [http://www.mkab.hu/admin/data/file/797\\_143\\_2010.pdf](http://www.mkab.hu/admin/data/file/797_143_2010.pdf) (tiskové prohlášení). Naopak: jelikož se soud vyjadřoval k ústavnosti Lisabonské smlouvy až v následném přezkumu, uvedl, že ani rozhodnutí o neústavnosti smlouvy by se nedotklo závazků Maďarska k EU, bylo by na zákonodárci, aby příslušné porušení ústavy zhojil, což logicky za těchto podmínek jde pouze změnou ústavy, k tomu také WENDEL 2011, s. 106-107.

Prozatím nejdále ve vymezení limitů přenosu došel německý ústavní soud v rozhodnutí o ústavnosti Lisabonské smlouvy. Ten v souladu s předchozí judikaturou rozsáhle zopakoval rozdíl mezi neohrožitelnou suverenitou a přenositelnými suverénními právy, argumenty o odvozeném charakteru EU a možnost kontroly *ultra vires* jednání orgánů EU.<sup>240</sup> Z hlediska limitů přenosu navázal na citované rozhodnutí *Maastricht* a opět dovodil, že funkce a pravomoci zásadní důležitosti musí zůstat Spolkovému sněmu, což plyne z realizace zásady demokracie (srv. čl. 38 Základního zákona) vyžadující, aby EU zachovala státům dostatek prostoru pro ovlivnění hospodářských, kulturních nebo sociálních podmínek občanů. To vše vede k tomu, že je nutné „předvídatelným způsobem fakticky omezit přenos a výkon suverénních práv na EU, především v ústředních politických oblastech...“<sup>241</sup> Soud následně odvážně přistupuje k vymezení pravomocí, které „vždy byly považovány za zvláště citlivé pro schopnost ústavního státu demokraticky působit“, jmenovitě se jedná o 1) trestní právo hmotné, 2) monopol na použití policejní síly uvnitř státu a vojska navenek, 3) základní rozhodnutí ohledně veřejných příjmů a výdajů, 4) ovlivňování životních podmínek v sociálním státu, 5) rozhodnutí s kulturním obsahem, jako je rodinné právo, systém vzdělávání nebo církevní věci.<sup>242</sup> Soud po podrobném zkoumání došel k závěru, že Lisabonská smlouva do jmenovaných vyhrazených pravomocí nezasahuje,<sup>243</sup> to ale nemění nic na platnosti soupisu tzv. „*domain reservés*“.<sup>244</sup>

Seznam lze označit za průlomový prvek, proto je škoda, že soudci neposkytli podrobnější důvody pro jeho obsah. Prakticky jediným argumentem je výše uvedené východisko, že zachování daných oblastí je nezbytné pro smysluplnou realizaci demokratického diskurzu na národní úrovni.<sup>245</sup> Někteří za výběrem oblastí vidí osobní zájmy soudců, vyjádřené v jejich akademických textech a vystoupeních,<sup>246</sup> jiní se domnívají, že jde jednoduše jen o zbytek pravomocí, které dosud náleží výhradně členským zemím, což označují za paradoxní metodologii

<sup>240</sup> Rozhodnutí ze dne 30. června 2009, *Lissabon*, sp. zn. 2 BvE 2/08, typicky body 233-246 (dostupné na [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208en.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html)); kromě dále uvedených zdrojů podrobně k vymezení limitů přenosu pravomocí v rozsudku rovněž STEINBACH, Armin. The Lisbon Judgment of the German Federal Constitutional Court - New Guidance on the Limit of European Integration? *German Law Journal*, 2010, roč. 11, č. 4, s. 374-386; v češtině příspěvky Marka Chmela a Jiřího Georgieva v KUNST, Jan (ed). *Evropská inspirace z Karlsruhe: vztah evropského práva k ústavnímu řádu členského státu ve světle rozhodnutí německého ústavního soudu k Lisabonské smlouvě*. Praha: OEZ, 2009, s. 13-48; vyčerpávající bibliografie zdrojů v němčině, francouzštině a angličtině viz seznam publikovaný v *Europarecht*, 2010, roč. 46, č. 1, s. 325-333.

<sup>241</sup> *Lissabon*, body 249 až 251.

<sup>242</sup> Tamtéž, bod 252 a pak rozpracováno v bodech 253-260.

<sup>243</sup> Tamtéž, body 351-400.

<sup>244</sup> Výraz použitý v LANZA, Elisabetta. Core of State Sovereignty and Boundaries of European Union's Identity in the Lisbon – Urteil. *German Law Journal*, 2010, roč. 11, č. 4, s. 403.

<sup>245</sup> Na druhou stranu zároveň uvádí, že ze zásady demokracie nelze odvodit konečný rozsah pravomocí vyhrazených pro členské státy (*Lissabon*, bod 248).

<sup>246</sup> K tomu THYM, Daniel. In the Name of Sovereign Statehood: A Critical Introduction to the Lisbon Judgment of the German Constitutional Court. *Common Market Law Review*, 2009, roč. 46, č. 6, s. 1801.



výběru.<sup>247</sup> Zejména však soud neuvádí, do jaké míry může EU v daných oblastech jednat, ani jaké by byly následky, pokud by tak činila příliš extenzivně. Snad chtěl varovně naznačit, že zásah do řečených pravomocí ze strany EU by se dotýkal ústavní identity Německa chráněné ústavním soudem (k tomu i dále).<sup>248</sup> Nelze se proto divit, že vypracování seznamu se setkala s ostré kritickou reakcí části doktríny, poukazující na jeho nesoulad se Základním zákonem,<sup>249</sup> oslabení pozice Německa v EU v budoucnu<sup>250</sup> a pro svůj arbitrární a údajně nesmyslný obsah za přesný opak toho, co jím (snad) chtěl soud dosáhnout.<sup>251</sup>

Zcela odlišnou skupinu od předchozích případů tvoří státy, ve kterých se soudy výslovně usnesly na možnosti neomezeného přenosu pravomocí na EU. Do určité míry je možné k nim zařadit Irsko, kde to je zapříčiněno již zmíněným ústavním zmocněním, zároveň zde je také platná výjimka pro některé zcela výjimečné situace, kdy hrozí ohrožení základních ústavou daných práv.<sup>252</sup> Podobně je na tom Rakousko, i zde je to nutno brát s rezervou s ohledem na jeho specifickou ústavní situaci.<sup>253</sup> Typickým zástupcem je ovšem rozhodnutí belgické Rady států (*Raad van State*), podle kterého lze nejen přenést všechny pravomoci země, ale instituce EU mají právo rozvíjet své pravomoci i za rámec poskytnutým jim Smlouvami.<sup>254</sup> Velmi podobně vyznívá pohled ústavní komory estonského nejvyššího soudu (*Riigihokous*), která sice díky neexistenci přenosové klauzule v ústavě neoperuje s termíny přenosu, ale dovozuje, že s právem EU rozporná ustanovení ústavy jsou neaplikovatelná.<sup>255</sup> Limity by se tak plynule posouvaly podle

<sup>247</sup> HALBERSTAM, Daniel, MÖLLERS, Christoph. The German Constitutional Court says „Ja zu Deutschland!“. *German Law Journal*, 2009, roč. 10, č. 8, s. 1251; SCHÖNBERGER, Christoph. Lisbon in Karlsruhe: Maastricht's Epigones at Sea. *German Law Journal*, 2009, roč. 10, č. 8, s. 1209.

<sup>248</sup> GRIMM, Dieter. Defending Sovereign Statehood against Transforming the European Union into a State. *European Constitutional Law Review*, 2009, roč. 5, s. 368; jímí to považují za „jasné vyjádření, že evropská integrace dosáhla svých právních limitů.“ SCHORKOPF, Frank. The European Union as An Association of Sovereign States: Karlsruhe's Ruling on the Treaty of Lisbon. *German Law Journal*, 2009, roč. 10, č. 8, s. 1230.

<sup>249</sup> NIEDOBITEK, Matthias. The Lisbon Case of 30 June 2009 – A Comment from the European Law Perspective. *German Law Journal*, 2009, roč. 10, č. 8, s. 1271.

<sup>250</sup> SCHÖNBERGER 2009, s. 1209.

<sup>251</sup> HALBERSTAM a MÖLLERS 2009, s. 1251.

<sup>252</sup> Srv. rozhodnutí ze dne 6. března 1997, *Society for the Protection of Unborn Children v Grogan*, sp. zn. 317/92. Dostupné na <http://www.bailii.org/ie/cases/IESC/1997/4.html>; podle všeho jde ale o výjimku z pravidla, která nemá obecný přesah, k tomu PHELAN, Diarmuid Rossa. *Revolt or Revolution: The Constitutional Boundaries of the European Community*. Dublin: Sweet and Maxwell, 1997, s. 398-400.

<sup>253</sup> Rakouský ústavní soud (*Verfassungsgerichtshof*) se vyjadřuje pouze k otázce konfliktu rakouské ústavy s právem EU, nikoliv podmínkám přenosu, srv. například rozhodnutí ze dne 24. února 1999, *Telekom-Control-Kommission*, sp.zn. VfSlg 15.427/1999. Dostupné na [http://www.konvent.gv.at/K/DE/JUDIK-K/JUDIK-K\\_00002/fnameorig\\_025934.html](http://www.konvent.gv.at/K/DE/JUDIK-K/JUDIK-K_00002/fnameorig_025934.html).

<sup>254</sup> Rozhodnutí ze dne 5. listopadu 1996, *Orfinger*, sp. zn. 69.922. Dostupné na <http://www.raadvst-consetat.be/Arresten/62000/900/62922-vert.pdf#xml=http://www.raadvst-consetat.be/apps/dtsearch/getpdf.asp?DocId=30611&Index=c%3a%5csoftware%5cdtsearch%5cindex%5ccarrets%5f1%5c&HitCount=3&hits=2c+53+218b+&11024352011209>, diskutované v CLAES, Monica. *The National Court's Mandate in the European Constitution*. Oxford: Hart, 2006, s. 510-512; judikatura belgických soudů však není konzistentní, Arbitrážní tribunál prohlásil, že přezkum mezinárodních smluv se týká také ústavnosti jednotlivých jejich ustanovení (materiální přezkum), viz rozhodnutí ze dne 16. října 1991, *Commune de Lanaken*, sp. zn. 26/91. Dostupné na <http://reflex.raadvst-consetat.be/reflex/pdf/Mbbs/arbitra%5C716qp.pdf>.

<sup>255</sup> Posudek ze dne 11. května 2006, sp.zn. 3-4-1-3-06, bod 16. Dostupné na <http://www.nc.ee/?id=663>.

požadavků unijního práva, podle všeho se však pravidlo na některé části ústavy neuplatní a estonský soud nejde tak daleko jako belgický.<sup>256</sup>

Do jaké míry odráží judikatura nejvyšších soudů členských států konstrukci přenosu uvedenou v jejich ústavách a nakolik ji upřesňuje? Anneli Albiová je ve svých článcích k rozhodnutím soudů zejména z nových členských států často kritická, považuje judikaturu za neustálenou a někdy i přímo protichůdnou. Za původce situace nepovažuje ovšem pouze soudy samotné, neboť ty jsou podle ní často jen obětmi již poukazované stručnosti ústavních úprav, která je nutí pohybovat se v omezeném manévrovacím prostoru mezi suverenistickými koncepcemi ústav a hrozbou obvinění z nepřátelskosti k integraci, pokud by skutečně proti přenosu zasáhly.<sup>257</sup> Aniž bych chtěl zpochybňovat kritické námitky k postupu některých soudů,<sup>258</sup> celkový pohled nabízí jednotnější obraz.

Z komparace plyne jedna dominantní pozice: integrace je brána jako výjimečný proces, při kterém může docházet k přenosu suverénních práv, tento přenos je ale podmíněný, nemůže zasáhnout jak samotnou existenci státu, tak ani určité klíčové části ústavního systému, typicky ochranu základních práv.<sup>259</sup> Porovnáním původu soudů, které tento přístup uznávají, s konstrukcí přenosu obsaženou v tabulce 1 zjistíme, že rozhodnutí jsou podobná bez ohledu na formální podobu modelu přenosu v ústavách, objevuje se u států (ústav) počítajících s omezením suverenity (Itálie), výkonem pravomocí (Španělsko) i jejich přenosem (Německo), teoretická závažnost zásahu tak na věc nemá vliv. Ve většině případů je vymezení limitů přenosu velmi obecné, případně se mu soudy vědomě vyhýbají, do značné míry ale odpovídají národním ústavním či historicko-kulturním specifikům. Výjimku učinil německý ústavní soud v rozhodnutí k ústavnosti Lisabonské smlouvy, jeho snaha o konkretizaci nepřenositelných pravomocí však vyzněla přinejmenším rozpačitě. V odpovědi na otázku v předchozím odstavci tak je možné přiznat, že model přenosu v ústavách odráží judikatura pouze rámcově a v určitých skutečnostech, totéž platí rovněž o míře zpřesnění.

I v předchozí skupině je přes jednotící prvek vhodné rozlišovat, jakým způsobem jsou dané limity přenosu stále a zda je lze zásahem ústavodárce posunout. Stav je jasný u ústav s nezměnitelnými částmi, jinde nezměnitelnost vychází z judikatury (Dánsko). Naopak některé

<sup>256</sup> K tomu LAFFRANQUE, Julia, D'SA, Rena. Getting to Know You: The Developing Relationship between National Courts of the "Newer" Member States and the European Court of Justice, with particular Reference to Estonia. *European Business Law Review*, 2008, roč. 18, č. 2, s. 313.

<sup>257</sup> ALBI 2009, s. 130-132.

<sup>258</sup> Ostatně český ústavní soud v tomto není v obecné rovině výjimkou, již na tomto místě je možné zmínit kritiku k jeho „evropské“ judikatuře uvedenou v KOMÁREK, Jan. Vztah práva Evropské unie a právního řádu ČR očima tří rozhodnutí Ústavního soudu. *Soudní rozhledy*, 2008, roč. 14, č. 10, s. 366.

<sup>259</sup> Pěkně to shrnul německý ústavní soud: „I dalekosáhlá nadnárodní evropská integrace (...) podléhá omezením suverenity, byť pouze ve velmi snížené podobě.“, viz rozhodnutí ze dne 14. října 2004, sp. zn. 2 BvR 1481/04, bod 36. Dostupné na [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20041014\\_2bvr148104en.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20041014_2bvr148104en.html).

soudy ponechávají volnou ruku ústavodárci, který změnou ústavy může posunout limit přenosu, ve Francii se tak po „nápovědě“ Ústavní rady pravidelně děje téměř s každou změnou primárního práva, jinde to je výzva spíše teoretická (Itálie, Polsko). Řada soudních orgánů se drží střední cesty, raději záležitost ponechává stranou a žádná vodítka neposkytuje. Specifickou kategorií tvoří soudy, jež se limitů vzdávají úplně, v krystalické podobě je jím však pouze Belgie, kde se tak přímo odráží otevřená konstrukce ústavy.

### 3.2.3 Pojetí přenosu pravomocí v českém ústavním právu

Ve srovnání s ostatními státy EU česká ústava patří k zástupcům spíše lakoničtějšího vyjádření se k přenosu pravomocí a jeho podmínkám, naopak judikatura Ústavního soudu se otázkou zabývala velmi podrobně. Problematikou pojmu pravomoc jsem se již detailně zabýval v kapitole 1, kde se analýza implicitně dotýkala také toho, kdy se jedná o přenos pravomoci a kdy ne, proto je třeba následující část číst se zohledněním tamního textu. Zde se budu věnovat nikoliv obsahu přenosu, ale zejména jeho podmínkám a příslušným limitům.

V české ústavě přenos upravuje již analyzovaný čl. 10a Ústavy, o jehož historickém pozadí také bylo pojednáno.<sup>260</sup> Z pohledu představených modelů je zřejmé, že ustanovení zapadá do kategorie přenosu, zároveň ovšem jde o článek obecný, není specificky konstruován pro evropský integrační proces. Limity přenosu jsou vyjádřeny pouze rámcově, mluví se o „některých“ pravomocích, další omezení je nutné vyčíst z jiných částí Ústavy, konkrétně se jedná o její nezměnitelné jádro ukotvené v čl. 9 odst. 2. Pro přenos je vyžadována 3/5 většina v obou komorách Parlamentu. Tolik stručný jazykový výklad. Komparace dvou hlavních proměnných (model přenosu a přenos na koho) odhaluje, že se nejedná o zcela běžnou konstrukci přenosu pravomocí, ze zemí EU ji aplikuje pouze Polsko, které s ČR sdílí také onen kvantitativní limit rozsahu přenosu (některé).<sup>261</sup>

V první řadě je opět vhodné posoudit terminologický rozměr přenosu, neboť i čeština nabízí řadu jiných označení pro daný proces (viz ostatně výše). Doktrína po přijetí euronovely dovozovala, že přenesení se váže právě na mezinárodní organizaci, pokud by se EU stala nadstátním útvarem, pak se již jedná o postoupení pravomocí, které má závažnější důsledky a je

<sup>260</sup> Možná nadbytečně je vhodné zdůraznit, že samotný čl. 10a Ústavy vymezuje jen obecné podmínky přenosu, obsah přenosu je určen až přijatou mezinárodní smlouvou. Tato notorieta není například v nálezu Cukerné kvóty III podle některých názorů zcela patrná, srv. MARŠÁLKOVÁ, Zuzana. Jak daleko sahá omezení pravomocí orgánů ČR po vstupu do EU ve světle nálezů Ústavního soudu ve věci cukerných kvót? *Právní rozhledy*, 2006, roč. 14, č. 15, s. 556-557.

<sup>261</sup> Shoda není překvapivá vzhledem k tomu, že polská ústava z roku 1997 byla do jisté míry vzorem při přípravě euronovely, k tomu MALENOVSKÝ, Jiří. Komentovaný návrh článků Ústavy České republiky upravující její vztah m mezinárodnímu právu. *Právník*, 1999, roč. 138, č. 5, s. 401.

nevratné.<sup>262</sup> Argument zní sice logicky, naráží však na překážku jak EU státoprávně kvalifikovat, což je problém už v minulé podkapitole několikrát zdůrazňovaný. Ústavní soud, možná vědom si uvedených obtíží, se uchýlil k v odborné literatuře často používanému „úroku stranou“ a prohlásil EU za subjekt *sui generis*;<sup>263</sup> vypovídací hodnota tohoto označení je bohužel velmi nízká<sup>264</sup> a dříve označil EU jednoznačně za mezinárodní organizaci.<sup>265</sup> Jistou terminologickou nejasnost pojmu přenosu dosvědčují ostatně různé části judikatury Ústavního soudu, které mluví v souvislosti s pravomocemi rovněž o „postoupení“, „ztrátě“,<sup>266</sup> „propůjčení“<sup>267</sup> nebo „delegaci“<sup>268</sup> *de facto* jako o synonymech, na druhou stranu malý praktický význam tohoto rozlišování soud sám přiznává.<sup>269</sup> Soud tím přijímá výše doporučený přístup části doktríny a smazává terminologické rozdíly mezi diskutovanými modely, nicméně je stále nezbytné zkoumat náplň podmínek přenosu.

Základní východiska svého přístupu k přenosu pravomocí definoval Ústavní soud v nálezu *Cukerné kvóty III*, v němž mimo jiné uvedl: „... propůjčení části pravomocí je ovšem podle Ústavního soudu propůjčením podmíněným, neboť originárním nositelem suverenity a z ní vyplývajících pravomocí nadále zůstala Česká republika, jejíž suverenitu konstituuje nadále čl. 1 odst. 1 Ústavy. Podle něho je Česká republika svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Ona podmíněnost delegace těchto pravomocí se podle Ústavního soudu projevuje ve dvou rovinách: v rovině formální a v rovině materiální. První z těchto rovin se týká samotných mocenských atributů státní svrchovanosti, druhá rovina se týká obsahových komponent výkonu státní moci. Jinak řečeno, delegace části pravomocí vnitrostátních orgánů může trvat potud, pokud tyto pravomoci jsou orgány ES vykonávány způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity České republiky a způsobem, jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu.“<sup>270</sup>

<sup>262</sup> Například BALAŠ, Vladimír. Co nového přinesla „euronovela“ Ústavy ČR. *Parlamentní zpravodaj*, 2002, roč. 8, č. 4, s. 13.

<sup>263</sup> *Lisabon I*, bod 104; svůj postoj nezměnil ani na přímý požadavek o objasnění věci prezidentem republiky, viz náleze ze dne 3. listopadu, *Lisabon II*, sp. zn. Pl. ÚS 29/09, body 65 a 104.

<sup>264</sup> Jedná se totiž o tautologické negativní vymezení, víme, co EU není, ale ne, co je, neboť je přece „nesrovnatelná“. Podrobněji ke kritice SCHÜTZE, Robert. On “federal” ground: The European Union as an (inter)national phenomenon. *Common Market Law Review*, 2009, roč. 46, č. 4, s. 1091-1092; jeden ze soudců Ústavního soudu na druhou stranu přímo říká, že vytváření teoretických modelů není úkolem soudů, ale nauky, viz HOLLÄNDER, Pavel. Suverenity státu (paradoxy a otazníky). IN: GERLOCH a WINTR (eds) 2009, s. 105.

<sup>265</sup> Nález ze dne 8. března 2006, *Cukerné kvóty III*, sp.zn. Pl. ÚS 20/04, část VI. B); k diskuzi o ústavní klasifikaci EU v českém prostředí srv. například BOBEK a kol. 2011, s. 424-429.

<sup>266</sup> Obé *Lisabon I*, bod 104.

<sup>267</sup> Například *Cukerné kvóty III*, část VI. B).

<sup>268</sup> Tamtéž.

<sup>269</sup> „Je spíše otázkou jazykovou...“, viz *Lisabon I*, bod 104.

<sup>270</sup> *Cukerné kvóty III*, část VI. B), literatura k judikatuře Ústavního soudu ke vztahu českého a unijního práva je neobvykle bohatá, kromě dále citovaných téma nejkomplexněji pokrývá HAMULÁK, Ondřej. *Právo Evropské unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky*. Praha: Leges, 2010.

Podle názoru soudu přenos pravomocí zjevně není nezvratný a je limitován naplněním dvou základních podmínek. V první řadě jde o onu „rovinu formální“: Ústavní soud po mém soudu přejímá tezi o rozlišování mezi suverenitou a suverénními právy. První, zakotvená v čl. 1 odst. 1 Ústavy, je nedělitelná a zůstává v držení ČR, u druhé kategorie může docházet k propůjčení.<sup>271</sup> Soud už bohužel nevysvětluje, co je obsahovou náplní formálních limitů a jak ji seznat. Mohu jen spekulovat, zda nejde o možnost rozhodování o tzv. výjimce v pojetí Carla Schmitta, což v tomto případě znamená možnost jednostranného převzetí pravomocí z EU do držení ČR.<sup>272</sup>

Případnější pro odhalení limitů je „materiální rozměr“ podmíněnosti, nakonec sám Ústavní soud v pozdějších nálezech dikci z *Cukerných kvót III*, rozlišující mezi formální a materiální rovinou, podle všeho opouští. U materiálního hlediska je sice východiskem také čl. 1 odst. 1, hlavní slovo ale má čl. 10a Ústavy, hovořící pouze o přenosu „některých pravomocí“. Soud se domnívá, že klauzule zamezuje „neomezenému přenosu svrchovanosti“,<sup>273</sup> nijak ale neindikuje, jaká míra přenosu je ještě akceptovatelná, případně které pravomoci nemohou být dotčeny.<sup>274</sup> Naopak prohlašuje určení limitů za otázku politickou a ponechává ji na zákonodárci.<sup>275</sup> Přes použití odkazu na již citované rozhodnutí polského ústavního tribunálu<sup>276</sup> se domnívám, že Ústavní soud vymezuje limity volněji než jeho polský protějšek, protože ten se vyslovuje proti přenesení všech pravomocí byť i jen jednoho orgánu nebo odvětví.<sup>277</sup> Úplně již Ústavní soud odmítl následovat příkladu německého ústavního soudu v rozhodnutí *Lissabon* a vytvářet seznam konkrétních nedotknutelných pravomocí, přestože k tomu byl navrhovatelem v řízení *Lisabon II* vyzýván.<sup>278</sup> Z komparativního hlediska mi judikatura Ústavního soudu ohledně určení limitů

<sup>271</sup> Ústavní soud se rozsáhle vyjadřuje k pojetí suverenity (*Lisabon I*, body 98-108), souhlasí, že přenos pravomocí je v dnešním mezinárodním prostředí nezbytný a je spíše projevem suverenity než její ztrátou. Zároveň ale překvapivě dovozuje, že v souvislosti s EU je možné mluvit o sdílené (dělené) suverenitě (*Lisabon I*, bod 104), což je po mém soudu v přímém protikladu s předchozími východisky. Kriticky k tomu také FILIP 2009, s. 164-165; v nálezu *Lisabon II* se soud ke konceptu sdílené suverenity otevřeně přihlásil, viz *Lisabon II*, body 147-149; v odborných člancích se kromě samotných ústavních soudců ke koncepci soudu souhlasně vyjadřuje například BARTOŇ, Michal. Lisabonská smlouva v rozhodnutích Ústavního soudu ČR: otázka suverenity státu. IN: JIRÁSEK, Jiří a kol. (eds). *Ústavněprávní aspekty členství Polské a České republiky v Evropské unii šest let po přistoupení obou států*. Bydgoszcz: Wydawnictwo KPSW, 2010, s. 128-132.

<sup>272</sup> *Lisabon I*, bod 106 a k tomu SCHMITT, Carl, 1985. *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*. Berlin: Duncker & Humblot, s. 9, podobně diskuze v KYSELA 2009a, s. 13-15.

<sup>273</sup> *Lisabon I*, bod 109.

<sup>274</sup> Srv. ZEMÁNEK, Jiří. Přezkum ústavnosti Lisabonské smlouvy: obsahové otázky. *Jurisprudence*, 2009, roč. 18, č. 1, s. 34.

<sup>275</sup> *Lisabon I*, bod 109

<sup>276</sup> Tamtéž.

<sup>277</sup> Viz rozhodnutí ze dne 11. května 2005, sp. zn. K 18/04, část 4.5; samozřejmě není zcela jasné, co se takovým odvětvím myslí- je to třeba vnější obchodní politika, která celá spadá pod výlučnou pravomoc EU?

<sup>278</sup> *Lisabon II*, bod 110-111; je zajímavé, že některé zahraniční zdroje přístup Ústavního soudu v této věci výslovně upřednostnily před německým řešením v rozhodnutí *Lissabon*, viz KRÁMER, Rieke. Looking through Different Glasses at the Lisbon Treaty: The German Constitutional Court and the Czech Constitutional Court. IN: FISCHER-LESCANO, Andreas a kol. (eds). *The German Constitutional Court's Lisbon Ruling: Legal and Political Science Perspectives*. Bremen: Universität Bremen, 2010, s. 18-19.

přijde nejbližší k rozhodování italského ústavního soudu, v rámci poskytnutí širokého uvážení pro politické rozhodování ústavodárce je zase blízká přístupu francouzské Ústavní rady.

Jediným limitem přenosu, který je mimo jakoukoli diskuzi, jsou hodnoty chráněné čl. 9 odst. 2 Ústavy, neboť materiální ohnisko se nachází i mimo dispozici ústavodárce, nemůže být proto ani přenesením ohroženo či zcela vymazáno.<sup>279</sup> Ústavní soud ve shodě s judikaturou řady soudů jiných států dovozuje, že i v ČR do tohoto jádra patří především „zásada nezadatelných, nezczitelných, nepromlčitelných a nezrušitelných základních práv a svobod jednotlivců, rovných v důstojnosti a právech; k jejich ochraně je budován systém opírající se o zásady demokracie, svrchovanosti lidu, dělby moci, respektující zejména zmíněné materiální pojetí právního státu.“<sup>280</sup> Podobně jako u seznamu nepřenositelných pravomocí ale soud dlouhodobě odmítá pevně a úplně vymezit obsah materiálního ohniska, dovozuje, že to se mění podle aktuálního vývoje a předmětné kauzy a jakákoliv jeho fixace by byla projevem soudního aktivismu.<sup>281</sup> O vyčerpávající přiblížení obsahu se nicméně pokusila doktrína,<sup>282</sup> i ona však byla schopna přispět ponejvíce obecnými záležitostmi, u nichž by jasně určitelné vymezení mantinelů přenosu bylo jen obtížné.

Samotné limity nejsou jedinými podmínkami, které Ústavní soud pro přenos dovodil. Podotkl totiž: „Z ústavněprávních mezí přenosu pravomocí obsažených v článku 10a Ústavy (...) vyplývá potřeba zřetelnější ohraničenosti (a tedy i určitosti a rozpoznatelnosti) přenesených pravomocí (...).“<sup>283</sup> Platí tedy, že nejenže nelze přenést vše či určité záležitosti spadající pod materiální ohnisko, ale i to, že co ČR přenést může, musí být dostatečně určité a rozpoznatelně vymezené. Sám soud přiznává, že v realitě primárního práva se tato podmínka nemůže týkat každé jednotlivé pravomoci, ale spíše oblastí úpravy, problémy neshledává ale ani s tzv. klauzulí flexibility obsaženou v čl. 352 SFEU, která je vzhledem ke své konstrukci velmi obecná.<sup>284</sup> Petr Bříza tvrdí, že podmínka „ohraničenosti“ je v pojetí soudu aplikována jen „stručně a podle volných standardů“,<sup>285</sup> tentýž autor jde ještě dále a ptá se, zda vlastně kritérium nepozbývá

<sup>279</sup> Srv. ve vztahu k evropské integraci *Cukerné kvóty III*, část VI. B); náleze ze dne 3.května 2006, *Eurozatykač*, sp. zn. Pl. ÚS 66/04, bod 84.

<sup>280</sup> *Lisabon I*, bod 93.

<sup>281</sup> Více tamtéž či *Lisabon II*, bod 112-113 a judikatura tam uvedená; J. Wintr se domnívá, že v předchozí větě uvedené citaci Ústavní soud vlastně materiální jádro přes své popření obecně definoval (WINTR 2009, s. 29); navíc Ústavní soud v judikatuře označil mnohé další skutečnosti za součást materiálně jádra, pro přehled viz náleze ze dne 10. září 2009, *Melčák*, sp.zn. Pl. ÚS 27/09, část IV.

<sup>282</sup> Například FILIP, Jan. *Ústavní právo 1*. Brno: Doplněk, 1999, s. 176-177; ŠIMÍČEK, Vojtěch. Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a náleze Ústavního soudu ve věci M. Melčáka. IN: POSPÍŠIL, Ivo, WAGNEROVÁ, Eliška (eds). *Vladimír Klokočka Liber Amicorum*. Praha: Linde, 2009, s. 224-225; MLSNA a KNĚŽÍNEK 2010, s. 328-329; ZEMÁNEK, Jiří. Meze ústavní autonomie EU a členských států. IN: WITKOWSKI, Zbigniew a kol. (eds). *Konstitucionalismus český a polský 15 a 11 let po schválení ústav obou států*. Toruň: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2009, s. 134-135.

<sup>283</sup> *Lisabon I*, bod 135.

<sup>284</sup> Srv. tamtéž, body 136, 148-153; k diskuzi o roli čl. 352 SFEU srv. i podkapitolu 3.4.

<sup>285</sup> BRÍZA, Petr. The Czech Republic: The Constitutional Court on the Lisbon Treaty Decision of 26 November 2008. *European Constitutional Law Review*, 2009, roč. 5, č. 1, s. 155-156.

„veškerého smyslu.“<sup>286</sup> Jan Filip vnímá postoj soudu jako „pokus zachovat si tvář.“<sup>287</sup> Domnívám se, že tato hodnocení jsou poněkud přísná, je pravdou, že soud přistoupil stejně jako u analýzy tzv. passerelle klauzulí (viz podkapitola 1.4) k Lisabonské smlouvě velkoryse, dané formulace bych ovšem vnímal více jako varovný prst vztyčený do budoucna.<sup>288</sup>

Jak plyne z předchozích odstavců, Ústavní soud nechápe vymezená kritéria pouze jako limity přenosu pravomocí na EU, ale rovněž jako podmínky výkonu přenesených pravomocí na úrovni EU. Ačkoliv tedy na rozdíl například od německého Základního zákona česká ústava neklade žádné požadavky na fungování EU (či jiných mezinárodních organizací), soud je z ní odvodil sám a jednoznačně prohlásil, že „pokud by vývoj v ES, resp. EU ohrožoval samotnou podstatu státní svrchovanosti České republiky nebo podstatné náležitosti demokratického právního státu, bylo by třeba trvat na tom, aby se těchto pravomocí opětovně ujaly vnitrostátní orgány České republiky, přitom platí, že k ochraně ústavnosti je povolán Ústavní soud.“<sup>289</sup> Zároveň se obsáhle vyjádřil k tomu, jakým způsobem má taková kontrola probíhat. Ústavní soud rámcově kopíruje (včetně odkazů) přístup německého ústavního soudu ve věci *Solange II*, když považuje standard ochrany základních práv v EU za srovnatelný s ČR.<sup>290</sup> V případě *Cukerných kvót III* však přes daný závěr prováděl individuální přezkum.<sup>291</sup> Jiří Malenovský to kriticky ohodnotil komentářem, že Ústavní soud sice odkazoval na inspiraci doktríny *Solange II*, zůstal ale v dobách *Solange I*.<sup>292</sup> Stejně se soud zachoval v nálezu k eurozatykači, kde sice (nyní již výslovně) zdůrazňuje, že jednotlivý přezkum vykonávaných přenesených pravomocí je z jeho strany vyloučen, aby tak následně v daném případě *de facto* učinil.<sup>293</sup>

Do třetice byl předchozí vzorec prezentován v prvním nálezu o ústavnosti Lisabonské smlouvy. Soud uznává, že EU sama disponuje dostatečným institucionálním rámcem pro kontrolu výkonu přenesených pravomocí, především se jedná o činnost Soudního dvora nebo nově například národních parlamentů. Sám si vyhrazuje právo zásahu (přezkumu), pouze pokud by byl tento rámec „prokazatelně nefunkční“, což považuje za vysoce nepravděpodobné. Přiklání se tak výslovně k závěrům německého ústavního soudu, zatímco k ryze vnitrostátnímu rozměru

<sup>286</sup> BŘÍZA 2009a, s. 204.

<sup>287</sup> FILIP 2010a, s. 223.

<sup>288</sup> Mohl samozřejmě vystoupit aktivněji a žádat po zákonodárci přijetí určitých kontrolních mechanismů, stejně jako to učinil německý ústavní soud, to by však asi bylo nutné považovat za náznak aktivismu, překročení role soudu jako negativního zákonodárce.

<sup>289</sup> *Cukerné kvóty III*, část VI. B). Na stejném místě soud uvádí prakticky totožně: „Pokud by proto výkon delegovaných pravomocí byl orgány ES realizován způsobem regresivním vůči dosavadnímu pojetí podstatných náležitostí demokratického právního státu, jednalo by se o realizaci v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, která by si vyžadovala opětovné převzetí těchto pravomocí vnitrostátními orgány České republiky.“

<sup>290</sup> Tamtéž, část VI. A-3); podrobně to je rozebíráno v řadě ustanovení v *Lisabon I*, například bod 208.

<sup>291</sup> Viz samotné přiznání soudu v *Cukerné kvóty III*, část VI. B).

<sup>292</sup> MALENOVSKÝ, J. K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva. *Právní rozhledy*, 2006, roč. 14, č. 21, s. 779.

<sup>293</sup> *Eurozatykač*, bod 53.

přezkumu přenesených pravomocí prosazovaným polským ústavním tribunálem je skeptický.<sup>294</sup> Ani tento závěr ale v odraze předchozí judikatury nezaručuje, že Ústavní soud nebude přezkoumávat další jednotlivé návrhy na přezkum dodržení podmínek přenosu,<sup>295</sup> v tomto směru se judikatura doposud neustálila. To platí také co se týká rámce přezkumu, který kromě základů svrchovanosti a náležitosti demokratického státu může obsahovat podle situace i jiné části ústavního pořádku, případně dokonce ten jako celek.<sup>296</sup>

### 3.3 Vnímání přenosu pravomocí prizmatem unijního práva

Po analýze pozic národních je vhodné povšimnout si pohledu druhého subjektu vztahu, tedy EU a jejího právního řádu. Jak ten pojímá přenos pravomocí? Omezuje ho nějak či nevidí žádné limity? Jsou zde určité podmínky přenosu? Nebo si snad činí EU nárok na vlastní zdroj pravomocí? Je zřejmé, že zaměření se na protipól členských států poněkud mění výše uvedená paradigmat, i v tomto případě ale budu postupovat podobně, v první části podkapitoly se zaměřím na primární právo („ústavu EU“), v druhé na relevantní judikaturu Soudního dvora a možné hraniční případy.

Zřizovací smlouvy se od svého vzniku v 50. letech minulého století věnovaly formulacím týkajících se přenosu pravomocí eufemisticky řečeno velmi povrchně, smlouva obsahovala alespoň ustanovení, podle kterého „každý orgán jedná v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami“ (nyní čl. 13 odst. 2 L-SEU). Klíčovým mezníkem<sup>297</sup> se stala Maastrichtská smlouva, jež pravidlo přenesla z institucí na celou EU a přímo tak ukotvila zásadu svěřených pravomocí.<sup>298</sup> Současný čl. 5 odst. 2 L-SEU ji formuluje následovně: „Podle zásady svěřených pravomocí jedná Unie pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách. Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským státům.“ Toto pravidlo je ve Smlouvách pro jistotu několikrát zopakováno (například čl. 4 L-SEU).

Zásada svěřených pravomocí tak má v obecné a velmi zjednodušené perspektivě několik rozměrů. Zaprvé okruh pravomocí EU je omezený, ty, které jí nejsou Smlouvami poskytnuty, zůstávají členským zemím, jež tak drží zbytkovou pravomoc. Zadruhé, jsou to právě státy, které EU pravomoci svěřují, a to zpravidla prostřednictvím procesu revize Smluv. Jak metaforicky

<sup>294</sup> Podrobněji *Lisabon I*, body 138-140.

<sup>295</sup> Bříza podotýká, že přes proklamace o opaku Ústavní soud vlastně neposuzuje ohrožení podmínek přenosu „vývojem v EU“, ale i jen jednotlivou komunitární normou. BŘÍZA 2009a, s. 205.

<sup>296</sup> To v případě, že se jedná o předběžný přezkum ústavnosti změn primárního práva (mezinárodní smlouvy). Tyto otázky jdou za rámec předkládaného textu, pro detailní diskuzi srv. k tomu WINTR 2009, s. 27-31; BŘÍZA 2009a, s. 205-208;

<sup>297</sup> Alespoň z hlediska formálního zakotvení v textu Smluv.

<sup>298</sup> Zásada svěřených pravomocí je často diskutována společně se zásadami subsidiarity a proporcionality. Jenže zatímco první z nich se dotýká dělby pravomocí mezi členskými státy a EU, včetně limitů přenosu, další dvě zásady se již aplikují pouze v okruhu přenesených pravomocí, proto se jimi dále nezabývám.



dokládá Alan Dashwood, EU „nevyskočila plně vyvinutá ze stran Smlouvy jako Athéna z hlavy Dia“, ale je vytvářena postupnými kroky států.<sup>299</sup> V neposlední řadě to rovněž znamená, že EU není schopná si sama určovat své pravomoci, je v tomto závislá právě na státech.<sup>300</sup>

Lisabonská smlouva nově rozděluje pravomoci EU do několika kategorií (viz čl. 2 až 6 SFEU), konkrétní zmocnění k činnosti však je stále jako předtím vymezeno jednotlivými právními základy. Jinými slovy, nachází se v množství článků Smluv, které pravomoc definují většinou cílem, jehož má dosáhnout, a popisují zapojení příslušných institucí EU, potažmo proceduru přijímání legislativních (či jiných) aktů. Tak by měly být nastaveny mantinely pro přesný výkon pravomoci v předmětné oblasti a zajištěno naplnění zásady svěřením. Teoreticky je schéma konstruováno promyšleně a má zamezit jakýmkoliv pokusům o rozšiřování pravomocí EU, v praxi tomu tak ale vždy není, jak bude rozebráno níže.

Ve Smlouvách bychom hledali marně i jiné, „hlubší“ odkazy na státnost EU, vůbec se například nevyskytuje jakákoliv varianta slova suverenita, a to ani v preambulích. Naopak, čím více pronikáme do textu primárního práva, tím je zřejmější navázání EU na členské státy. Typicky to vyjadřuje čl. 1 L-SEU, jehož první věta zní: „Touto smlouvou zakládají VYSOKÉ SMLUVNÍ STRANY mezi sebou EVROPSKOU UNII (dále jen „Unie“), jíž členské státy svěřují pravomoci k dosažení společných cílů.“ Označení „vysoké smluvní strany“ prokazuje mezinárodněprávní základ EU, což je ještě zdůrazněno zjevně úmyslným použitím velkých písmen a dovětkem (kolikátým už?) o svěřením pravomocí, snad aby náhodou nedošlo k přehlednutí tohoto faktu.<sup>301</sup> Starší příklad, který však realitu vystihuje bez jakýchkoliv náznaek, obsahuje preambule rozhodnutí hlav států a vlád týkajícího se zvláštního postavení Dánska, přijatého na Edinburgském summitu Evropské rady v roce 1992. V textu preambule se uvádí, že signatáři Maastrichtské smlouvy jsou „nezávislé a suverénní státy, které se svobodně rozhodly v souladu s dosavadními Smlouvami vykonávat společně některé své pravomoci.“<sup>302</sup> Na nápadnou podobnost s ustanoveními některých ústav o společném výkonu pravomocí je myslím zbytečné poukazovat.<sup>303</sup>

<sup>299</sup> DASHWOOD, Alan. The Limits of European Community Powers. *European Law Review*, 1996, roč. 21, č. 2, s. 115. Někteří delegáti Konventu zvažovali též variantu, podle které by kompetence EU svěřovala Smlouva o ústavě, nikoliv státy, to by naznačovalo rozsáhlejší autonomii EU. Návrh byl ale už v prvotních fázích jednání Konventu odmítnut, k tomu HABLE, Angelika. *Visions on the reforms of competences in the European Convention*, s. 4-5. Příspěvek přednesen na konferenci *Governing Together in the New Europe*, Cambridge, 12.-13. dubna 2003. Dostupné na <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=99409>.

<sup>300</sup> Je ovšem otázkou, zda právo určovat své vlastní kompetence nechybí stejně tak jednotlivým členským státům, protože ani ty nemohou postupovat v dnešní integrované Evropě jednostranně. K empirickému hodnocení závislosti států na EU srv. diskuzi v kapitole 7.

<sup>301</sup> K tomu také DE WITTE, Bruno. European Union Law: How Autonomous is its Legal Order? *Zeitschrift für Öffentliches Recht*, 2010, roč. 65, č. 1, s. 143-145.

<sup>302</sup> Conclusions of the Presidency – Edinburgh. *SN 456/92*, 12. prosince 1992, s. 56 (Annex 1).

<sup>303</sup> Zvláště za pozornost stojí srovnání s čl. 88 odst. 1 francouzské ústavy.

Diskuze v podkapitole 3.2 ukázala, že řada ústavních soudů či přímo textů národních ústav trvá na nepřenositelnosti určitých skutečností na evropskou, respektive jakoukoli úroveň, jedná se zejména o základy ústavnosti nebo úroveň ochrany lidských práv. Maastrichtská smlouva v první větě čl. F SEU nově obsahovala ustanovení s následujícím zněním: „Unie ctí národní identitu svých členských států.“<sup>304</sup> Není dodnes zcela zřejmé, kdo zařazení klauzule na mezivládní konferenci navrhl a jak byla do primárního práva prosazena. Rovněž u důvodů pro uvedení nepanuje jednotný názor, podle de Witteho byly příčinou zásadní dopady Maastrichtské smlouvy na suverenitu členských zemí, které vyvolaly potřebu protiopatření,<sup>305</sup> Ponthoreauová zmiňuje posilující národní uvědomění v některých státech, zvláště sjednoceném Německu.<sup>306</sup> Většina zdůvodnění vychází z teze, že cílem klauzule byla jednoduše ambice zabránit „rozpuštění“ členských států a vyvážit federativní směřování evropské integrace.<sup>307</sup>

Bohužel lakoničnost klauzule vedla k tomu, že spory panovaly i o jejím skutečném obsahu. Ze sousloví „národní identita“ mohou různého významu nabývat obě slova: tak například myslí se u prvního z nich vazba na národ nebo na stát? U identity jde o otázku tradic (permanentního vývoje) nebo zvláštnosti (individuálního rozdílu) subjektu? Obecně je náplň termínu velmi subjektivní, vychází z osobního pohledu každého občana, přičemž je založena na abstraktních obrazech vnímání svého národa (státu). Možná i proto odborníci přišli s řadou návrhů, co všechno má ustanovení chránit, sahajících od národního sociálního systému až po tradiční potraviny. Především je však nutné zdůraznit, že podle většinového názoru byl uvedený koncept nezávislý na právu.<sup>308</sup> I z tohoto pohledu byla proto zajímavá diskuze, zda verze v Maastrichtské smlouvě zahrnovala ústavní zásady členských států. Odpůrci varianty argumentovali, že na rozdíl od USA v Evropě lidé neberou ústavy jako zdroj své národní identity.<sup>309</sup> Zastánci tvrdili přirozeně opak.<sup>310</sup> Objevily se také návrhy na reformu klauzule, tak aby dávala soudům členským státům možnost určit si své základní ústavní zásady v záležitostech jako právo na život, svobodu nebo vyznání, ty by následně byly chráněny před zásahem unijního práva.<sup>311</sup> Ne překvapivě se podobná

<sup>304</sup> Po přečíslování Amsterdamskou smlouvou bylo ustanovení obsaženo v čl. 6 odst. 3 SEU.

<sup>305</sup> Jmenuje přitom měnovou unii, právo občanů volit v místních volbách i mimo svůj stát a vznik mezivládních pilířů, viz DE WITTE, Bruno. Lisbon Treaty and National Constitutions. IN: CLOSA (ed) 2009, s. 33.

<sup>306</sup> PONTTHOREAU, Marie-Claire. Interpretations of the National Identity Clause. IN: BARONCELLI, Stefano a kol. (eds). *Back to Maastricht: Obstacles to Constitutional reform within the EU Treaty (1991-2007)*. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, 2008, s. 50.

<sup>307</sup> Srv. DASHWOOD, Alan. States in the European Union. *European Law Review*, 1998, roč. 23, č. 3, s. 203.

<sup>308</sup> Srv. včetně příslušné literatury diskuzi v REESTMAN, Jan-Herman. The Franco-German Constitutional Divide: Reflections on National and Constitutional Identity. *European Constitutional Law Review*, 2009, roč. 5, č. 3, s. 376-379.

<sup>309</sup> Například BLECKMAN, Albert. Die Wahrung der „nationalen Identität“ im Unions-Vertrag. *Juristische Zeitung*, 1997, roč. 52, č. 6, s. 267-269.

<sup>310</sup> Například HALTERN, Ulrich. Europäischer Kulturkampf. Zur Wahrung „nationaler Identität“ im Unions-Vertrag. *Der Staat*, 1998, roč. 37, č. 4, s. 596-598; DE WITTE 2009, s. 34.

<sup>311</sup> PHELAN 1997, s. 416-417.

koncepce zdála jiným odborníkům jako příliš odvážná a narušující potenciálně strukturu práva EU.<sup>312</sup>

Při přípravě Smlouvy o ústavě se dostalo klauzuli zvláštní pozornosti na Konventu, konkrétně v Pracovní skupině o doplňkových pravomocích. Ta považovala dosavadní řešení za netransparentní, po dlouhých diskuzích o obsahu národní identity se shodla na tom, že by „mezi prvky národní identity měly patřit základní struktury a nezbytné funkce členských států, zvláště jejich politická a ústavní struktura, včetně regionální a místní samosprávy, jejich volby ohledně jazyka, národního občanství, území, právního postavení církví a náboženských organizací, národní obrany a organizace vojenských sil.“<sup>313</sup> Plénum Konventu po dalších debatách upřednostnilo začlenění obsahu týkajícího se „institucionálních otázek před kulturními“,<sup>314</sup> což reflektovalo také konečné znění ustanovení, komplexně začleněné do Lisabonské smlouvy jako čl. 4 odst. 2 L-SEU.<sup>315</sup> Ten uvádí: „Unie ctí rovnost členských států před Smlouvami a jejich národní identitu, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, včetně místní a regionální samosprávy. Respektuje základní funkce státu, zejména ty, které souvisejí se zajištěním územní celistvosti, udržením veřejného pořádku a ochranou národní bezpečnosti. Zejména národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu.“<sup>316</sup>

Současné znění ustanovení je daleko podrobnější a určitější než předchozí verze. Rázem se do popředí dostává role ústavních systémů, neboť i politický systém je alespoň ve svém formálním rámci vždy vymezen v ústavách. Klauzule ovšem až na důležitost samosprávy základy systémů nepřibližuje, v další větě už uvádí pouze příkladný výčet základních funkcí státu. Ve svém důsledku je tak obtížné zpřesnění vyložit, záměr Konventu a text by mohly napovídat, že obsah národní identity lze odvodit více ze struktur ústav než konkrétních hodnotových ustanovení typických pro nějakou zemi. Toto východisko přijímají také některé návrhy taxativních seznamů, co je součástí národní identity a má být před zásahem EU chráněno.<sup>317</sup> Naopak se opět najdou pohledy uznávající možnost obrany i velmi specifických hodnot.<sup>318</sup>

Bližší výklad klauzule by mohla odhalit judikatura Soudního dvora. Původní neurčitost ustanovení a zejména chybějící jurisdikce soudu (srv. čl. 46 SEU) však tomu byly překážkou.

<sup>312</sup> Za všechny viz recenze Phelanovy knihy v MADURO, Miguel. The Heteronyms of European Law. *European Law Journal*, 1999, roč. 5, č. 2, s. 163-165.

<sup>313</sup> Srv. CONV 375/02, 31. října 2002, s. 10-12.

<sup>314</sup> FOSSUM, John. Still Union of deep diversity? The Convention and the Constitution for Europe. IN: ERIKSEN, Erik a kol. (eds). *Developing a Constitution for Europe*. London: Routledge, 2004, s. 235.

<sup>315</sup> Oproti Smlouvě o ústavě byla do článku přidána závěrečná věta, která však pouze (právně zbytečně) rozpracovává poslední slova věty předchozí, změna jen potvrzuje potřebu „hry na jistotu“ ze strany států zmíněnou výše.

<sup>316</sup> Zmínka o respektu k národní identitě členských států je rovněž součástí preambule Listiny základních práv EU.

<sup>317</sup> DIEZ-PICAZO, Luis. Observaciones sobre la cláusula de identidad nacional. IN: CARTABIA, Marta a kol. (eds). *Constitución Europea y Constituciones Nacionales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001, s. 440, citováno dle DE WITTE 2009, s. 34.

<sup>318</sup> Například francouzského sekularismu, viz PONTTHOREAU 2008, s. 58.

V polovině 90. let minulého století se Lucembursko odvolalo na národní identitu v případě, kdy odůvodňovalo svůj diskriminační přístup k vyhrazení učitelských pozic pro vlastní občany. Soudní dvůr zachování národní identity pojal za legitimní cíl právního řádu EU, na druhou stranu uvedl, že se nejedná o faktor dovolující ospravedlnění jakéhokoliv jednání členského státu a lucemburské argumenty odmítl.<sup>319</sup> V posledních letech, pravděpodobně i pod vlivem návrhů na změnu ustanovení, ovšem vydal několik rozhodnutí, kde potvrdil rozhodnutí orgánů členských států odporující ustanovení Smluv právě na základě odkazu na ochranu národní identity daného státu.<sup>320</sup> Prozatím asi nejpodrobněji pojal výklad klauzule na Soudním dvoře generální advokát Maduro, který ve svém posudku, pokud se vrátíme ke klasifikaci výše, uznal jako obsah národní identity jak permanentní vývoj států („zachovává politickou existenci států“), tak i jejich individuální rozdílnosti („může také umožnit členskému státu vyvinout v určitých mezích vlastní pojetí legitimního zájmu“).<sup>321</sup>

Rozbor primárního práva by mohl naznačovat zbytečnost diskuze o podmínkách přenosu z pohledu EU, neboť velmi hrubě shrnuto jsou podle něj podmínky takové, jaké určí členské státy, EU se navíc zavazuje respektovat jejich identitu. Přesto se někteří odborníci domnívají, že EU si sama určuje, jaké pravomoci získá a za jakých podmínek. Citovat lze slavný výrok současného soudce Soudního dvora Koena Lenaertse: „Jednoduše zde není žádný zbytek suverenity, který by mohly členské státy uplatnit proti Společenství,“<sup>322</sup> jiní tvrdí, že „potenciál legislativních zásahů Společenství do domén členského státu není pouze dynamický, ale snad i neomezený.“<sup>323</sup> Na čem jsou tyto odvážné názory založeny, jestliže Smlouvy mluví tak jasně? Odpověď samozřejmě skýtá judikatura Soudního dvora. Jeho rozhodnutí mnohokrát doplnila ona zmíněná bílá místa o pravomocích v primárním právu. V následujících odstavcích se budu rámcově zabývat nejprve analýzou rozhodnutí Soudního dvora týkající se původu pravomocí EU, poté k jejich limitům ve vztahu k „otevřeným“ ustanovením primárního práva. Již na tomto místě zdůrazňuji, že řada skutečností dále upřesňujících charakter přenosu pravomocí na EU optikou Soudního dvora je obsažena až v kapitole 4.1.

<sup>319</sup> C-473/93 *Commission v Luxembourg* [1996] ECR I-3207, body 35-36.

<sup>320</sup> Například rozhodnutí ze dne 14. října 2004, *Omega Spielhafen*, C-36/02, Sb. rozh. s. I-9609, bod 39; rozhodnutí ze dne 22. prosince 2010, C-208/09 *Ilonka Say-Wittgenstein*, body 92-95 (dosud nepublikováno ve Sbírce); ač se jedná o velmi podobně pojetí, stranou ponechávám známou doktrínu Soudního dvora, který ve svých rozhodnutích, zvláště v oblasti základních práv, pojímá „za zdroj inspirace společné ústavní tradice členských států“, citováno z 34/73 *International Handelsgesellschaft* [1970] ECR 1125, bod 4.

<sup>321</sup> Stanovisko Miguela Madura z 8. října 2008 ve věci C-213/07 *Michaniki*, body 31-33.

<sup>322</sup> LENAERTS, Koen. Constitutionalism and the Many Faces of Federalism. *American Journal of Comparative Law*, 1990, roč. 38, č. 2, s. 220.

<sup>323</sup> WEILER, Joseph, LOCKHART, Nicholas. Taking Rights Seriously: the European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence. *Common Market Law Review*, 1995, roč. 32, č. 1, s. 64.

Základním východiskem pro pojetí pravomocí EU ze strany Soudního dvora jsou notoricky známé rozsudky *Van Gen den Loos* a *Costa* z první poloviny 60. let 20. století, druhý z nich uvádí:

„Založením Společenství na neomezenou dobu, které má vlastní orgány, právní subjektivitu, způsobilost k právním úkonům, způsobilost k mezinárodně právnímu zastoupení a zvláště skutečné pravomoci vyplývající z omezení svrchovaných pravomocí nebo jejich přenosu ze států na Společenství, tyto státy omezily, byť jen v omezených oblastech, svá suverénní práva, a vytvořily tak soubor práva použitelného na své státní příslušníky i na sebe samotné. (...) Přenos práv a povinností odpovídajících ustanovením Smlouvy, učiněný státy z jejich vnitrostátního právního řádu do právního řádu Společenství, způsobuje konečné omezení jejich suverénních práv.“<sup>324</sup>

Teze o omezení suverénních práv se objevila v několika dalších rozhodnutích,<sup>325</sup> a i když se progresivně vyvíjela ve směru posilování pozice EU,<sup>326</sup> až na jedinou výjimku Soudní dvůr nikdy nesáhl k tvrzení o omezení samotné suverenity členských zemí.<sup>327</sup> Jak jde vidět, Soudní dvůr nejenže nepostupoval ve smyslu vytváření jakési vlastní základny pravomocí mimo obsah primárního práva, ale ve skutečnosti přímo pracoval s pojetím omezení suverénních práv vlastním ústavám řady členských států, které bylo později potvrzené jako akceptovatelné národními nejvyššími soudy. Můžeme tak mluvit spíše o kompatibilitě přístupu než přímém rozporu. Z tohoto hlediska se zdají minimálně nepřesná tvrzení, že Soudní dvůr v rozsudku *Costa* dovodil vznik suverenity EU,<sup>328</sup> že vyžaduje naplnění požadavku na „skutečný přenos suverenity“,<sup>329</sup> případně že by mnohokrát bral takový přenos jako potvrzení faktického stavu.<sup>330</sup>

<sup>324</sup> 6/64 *Costa v ENEL* [1964] ECR 585, s. 593; velmi vypovídající je historický rozbor vzniku obou rozhodnutí a důvodů soudu pro jejich vydání, k tomu RASMUSSEN, Morten. From *Costa v ENEL* to the Treaties of Rome: A Brief History of a Legal Revolution. IN: MADURO, Miguel, AZOULAI, Loic (eds). *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*. Oxford: Hart, 2010, s. 69-85.

<sup>325</sup> O „ochotě“ Soudního dvora vyjadřovat se k těmto otázkám svědčí, že teze se objevila za celou historii integrace ne více než v desítkách rozhodnutí.

<sup>326</sup> Toto posilování je možná pouze pocitované, tak zatímco v rozhodnutí *Costa* se mluví o omezení pravomocí jen v omezených oblastech, o zhruba třicet let později se to mění na „stále širší oblasti“ (srv. *Opinion 1/91 Draft agreement between the Community, on the one hand, and the countries of the European Free Trade Association, on the other, relating to the creation of the European Economic Area* [1991] ECR I-6079, bod 21).

<sup>327</sup> Výjimkou je 1/78 *Ruling delivered pursuant to the third paragraph of Article 103 of the EAEC Treaty* [1978] ECR 2151, jehož bod 32 uvádí: „v rozsahu v jakém jurisdikce a pravomoci byly svěřeny Společenství Smlouvou ESUO, členské státy (...) nejsou nadále oprávněny (...) určovat podmínky výkonu činností, které nyní patří Společenství a které nadále nespádají do okruhu národní suverenity.“ Osamocení názoru naznačuje, že jde spíše o formulační nepřesnost nebo omyl než změnu postoje.

<sup>328</sup> LINDAHL, Hans. *Sovereignty and Representation in the EU*. IN: WALKER (ed) 2003, s. 107-110 (ve formě kritiky údajného tvrzení Soudního dvora).

<sup>329</sup> Pro takový názor například HARTLEY, Trevor. *The Foundation of Community Law*. Oxford: Clarendon Press, 1981, s. 226; stojí za zmínku, že v pozdějších vydáních té samé knihy Hartley mění přenos suverenity za přenos suverénních práv, což jen potvrzuje moje závěry HARTLEY, Trevor. *The Foundations of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 260.

Na druhou stranu z předchozího samozřejmě plyne, že jak státy, tak EU vykonávají svá vlastní suverénní práva, což ukazuje, že primární právo se dotýká rozdělení moci.<sup>331</sup> Na přenosu suverénních práv zakládá Soudní dvůr rovněž autonomii právního řádu EU, překvapivě nikde ale příliš nevysvětluje, odkud taková autonomie a přenos vychází. Zdá se, že používá spíše definici kruhem, EU má suverénní práva proto, že na ní byla převedena, proto má také zvláštní povahu a s ní spojenou autonomii.<sup>332</sup> Soudní dvůr se snaží odvolávat například na doktrínu efektivity aplikace práva EU,<sup>333</sup> ve skutečnosti je ale zdroj autonomie sporný a objevuje se mnoho konkurenčních a vzájemně protichůdných vysvětlení.<sup>334</sup> Zároveň se s příslušnou problematikou pojí otázka přednosti práva EU, která je úmyslně vyjmuta mimo rámec tohoto textu, a otázka zpětného přenosu pravomocí, která bude analyzována v dalších kapitolách.

Z předchozí analýzy po mém soudu plyne, že ze systemického hlediska ani Soudní dvůr nepojímá EU jako suverénní entitu, která by mohla konkurovat členským státům a libovolně si určovat vlastní okruh pravomocí.<sup>335</sup> V tomto směru stojí za připomínku také rozhodnutí z 60. let minulého století, ve kterém Soudní dvůr popisuje Společenství jako „složené ze států, z nichž každý si ponechává svůj vlastní národní právní systém.“<sup>336</sup> To nicméně neznamená, že by zde nebyly skutečnosti, které by extenzivní záměr naznačený na začátku odstavce nemohly indikovat. Hlavním „slabým místem“, alespoň podle kritiků, byly a jsou tzv. otevřené články Smluv, které sice mluví o výkonu vymezené pravomoci a formálně tak podléhají zásadě svěřených pravomocí, zároveň jsou ale formulovány natolik obecně, že by mohly sloužit jako základ pro širší přenos pravomocí. Například Gareth Davies dokonce shrnuje, že „každý právník znalý Společenství ví, že mohou stěží existovat otevřenější a neurčitější pravomoci než ty svěřené Společenství.“<sup>337</sup> Jmenovitě se jedná o ustanovení týkající se vnitřního trhu (dříve čl. 95 SES, nyní čl. 114 SFEU) a tzv. klauzule flexibility (dříve čl. 308 SES, nyní jako výrazně pozměněný čl. 352 SFEU).

<sup>330</sup> OBRADOVIC, Daniela. Community law and the doctrine of divisible sovereignty. *Legal Issues of Economic Integration*, 1993, roč. 1, s. 7.

<sup>331</sup> 299/84 *Neumann* [1985] ECR 3663, bod 26.

<sup>332</sup> Viz stručnou dekonstrukci paradoxu v LINDAHL, Hans. Acquiring a Community: The Acquis and the Institution of European Legal Order. *European Law Journal*, 2003, roč. 9, č. 4, s. 436-437.

<sup>333</sup> Srv. základy této doktríny v 14/68 *Walt Wilhelm* [1969] ECR 1, bod 6 či výslovně v 44/79 *Hauer* [1979] ECR 3727, bod 15.

<sup>334</sup> Detailně se otázkou zabývá BARENTS 2003, zejména s. 239-274, slavný je akademický spor mezi odpůrcem autonomie práva EU (SCHILLING, Theodor. The Autonomy of the Community Legal Order- An Analysis of Possible Foundation. *Harvard International Law Journal*, 1996, roč. 37, č. 2, s. 389-409) a jejími příznivci (WEILER, Joseph, HALTERN, Ulrich. The Autonomy of the Community Legal Order Through the Looking Glass. *Harvard International Law Journal*, 1996, roč. 37, č. 2, s. 411-448).

<sup>335</sup> Stranou ponechávám diskuzi, že zohledňovat zájem EU musí členské státy ve všech oblastech jejich činnosti, aniž by daná věc byla jakkoliv navázaná na EU (zásada loajality). Tvrzení je to možná pravdivé, ale v oblastech netýkajících se pravomocí EU prakticky nepříliš relevantní (chybí reálný dopad na EU).

<sup>336</sup> 33/67 *Kurrer* [1968] ECR 127, s. 135.

<sup>337</sup> DAVIES, Gareth. The Wrong Idea, In the Wrong Place, At the Wrong Time. *Common Market Law Review*, 2006, roč. 43, č. 1, s. 65.

Budování jednotného trhu bez vnitřních hranic je jádrem integračního procesu. K dosažení cíle Jednotný evropský akt uvedl článek, který dovoloval Radě kvalifikovanou většinou „přijímat opatření ke sblížení ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu.“<sup>338</sup> Problémem je, že vymezení vnitřního trhu není jasné (srv. velmi neurčitou definici v čl. 26 SFEU) a téměř každé opatření na něj může mít vliv. Navíc je zde možnost přijímat legislativu snadněji většinovým způsobem, u jiných právních základů (a pravomocí), které mohou také na vnitřní trh dopadat, to tak být nemuselo. Komise se v minulosti často pokoušela podřadit pod čl. 95 SES také návrhy, které s vnitřním trhem souvisely jen velmi volně, což nerozporoval ani Soudní dvůr.<sup>339</sup>

Na přelomu tisíciletí nicméně poprvé přístup u Soudního dvora narazil. Na základě čl. 95 SES byla přijata směrnice o tabákové reklamě,<sup>340</sup> která zakázala téměř jakoukoliv reklamu na tabákové výrobky v EU. Německo směrnici napadlo žalobou na neplatnost s argumentem, že skutečným cílem aktu nebylo přispět k budování vnitřního trhu, ale chránit veřejné zdraví. V této oblasti ale Smlouva specificky vylučovala jakoukoliv harmonizaci (srv. tehdejší čl. 152 SES). Soud námitku uznal a došel k závěru, že čl. 95 SES nedává institucím EU obecnou pravomoc regulovat vnitřní trh, opatření přijímaná na základě daného článku musí skutečně odstraňovat překážky volného pohybu nebo narušení volné soutěže. Předmětná směrnice tyto podmínky nesplňovala, neměla být přijata na základě čl. 95 SES a porušila zásadu svěřených pravomocí, byla proto Soudním dvorem zrušena.<sup>341</sup> Ačkoliv od té doby proběhla řada dalších řízení, ve kterých žalobci namítali extenzivní výklad čl. 95 SES, soud již žádný akt ze stejného důvodu nezrušil, naopak uznal, že čl. 95 SES je jako právní základ případný tehdy, jestli se věc týká existujících překážek obchodu nebo tyto překážky mohou pravděpodobně vyvstat v budoucnu a rozšířil tak prostor pro použití ustanovení.<sup>342</sup> Ať již je pohled Soudního dvora ohledně rozsahu aplikace čl. 95 SES (čl. 114 SFEU) jakkoliv sporný, je nutné zdůraznit, že hlavním viníkem podobných situací jsou členské státy, protože ony samy (respektive kvalifikovaná většina z nich) musí souhlasit s aplikací čl. 95 SES (čl. 114 SFEU) i v situacích, kdy by bylo vhodnější aplikovat jiný právní základ.

<sup>338</sup> Zmíněný čl. 114 odst. 1 SFEU (dříve čl. 95 SES). Do schvalování opatření u tohoto článku byl vždy zapojen Evropský parlament, od Maastrichtu podléhá spolurozhodovací proceduře.

<sup>339</sup> Více včetně odkazů na příslušná rozhodnutí WYATT, Derrick. *Community Competence to Regulate the Internal Market*. In: DOUGAN, Michael, CURRIE, Samantha (eds). *50 Years of European Treaties*. Oxford: Hart, 2009, s. 95-101.

<sup>340</sup> Directive 98/43 of the European Parliament and of the Council of 6 July 1998 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States relating to the advertising and sponsorship of tobacco products. OJ L 213, 30. července 1998, s. 9-12.

<sup>341</sup> C-376/98 *Germany v European Parliament and Council* [2000] ECR I-8419; pro analýzu případu včetně cesty k němu srv. USHER, John. Case C-376/98, *Germany v. European Parliament and Council (Tobacco Advertising)*. *Common Market Law Review*, 2001, roč. 38, č. 6, s. 1519-1543.

<sup>342</sup> Srv. například C-491/01 *British American Tobacco* [2002] ECR I-11453; rozhodnutí ze dne 14. prosince 2004, *Swedish Match*, C-210/03, Sb. rozh. s. 2004 I-11893; rozhodnutí ze dne 12. prosince 2006, *Německo v Evropský parlament a Rada*, C-380/03, Sb. rozh. s. 2006 I-11573; podrobně analýza ve WYATT 2009, s. 115-136.

Ještě problematictější se z hlediska zásady svěřených pravomocí jeví zmíněná klauzule flexibility. Ustanovení až do přijetí Lisabonské smlouvy znělo následovně: „Ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů Společenství v rámci společného trhu je nezbytná určitá činnost Společenství, a tato smlouva mu k tomu neposkytuje nezbytné pravomoci, přijme Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně vhodná opatření.“ Jak je zřejmé, instituce EU mohly jednat i v případech, kdy pro to Smlouvy nedisponovaly specifickým právním základem. V 80. letech 20. století bylo ustanovení mohutně využíváno pro rozvíjení společných politik v oblastech životního prostředí, podpory regionů nebo rozvojové pomoci třetím zemím, tedy v sektorech, které se společným trhem souvisely jen velmi volně. Soudní dvůr uvedenou praxi nijak neomezil, trval jen na tom, aby skutečně ve Smlouvách nebyl žádný jiný právní základ lépe odpovídající danému opatření.<sup>343</sup>

Rozsáhlé používání čl. 308 SES (před Amsterodamskou smlouvou jako čl. 235 SES) bylo jednou z příčin již citovaných názorů, že EU má prakticky neomezenou možnost rozhodovat o svých pravomocích, jinými slovy, zpochybňoval se tím koncept svěřených pravomocí.<sup>344</sup> Námitky, že ochrana přenosu byla u klauzule flexibility vždy zajištěna podmínkou jednomyslného souhlasu členských zemí, a proto nemohl být rozhodnutím nikdo poškozen, není úplně přesná, zaprvé byl obcházen demokratický legislativní proces v členských zemích, za druhé v Radě existují nástroje, jak nesouhlasící stát přesvědčit k podpoře opatření proti jeho vůli.<sup>345</sup> Na stále větší kritiku aplikace čl. 308 SES reagoval také Soudní dvůr, který v posudku 2/94 odmítl jeho uplatnění pro přistoupení EU k Evropské úmluvě o lidských právech z důvodu porušení zásady svěřených pravomocí. Soud prohlásil, že ustanovení „nemůže být používáno jako základ pro přijetí opatření, které by v praxi novelizovalo Smlouvy,“ zároveň určil jisté limity (byť velmi široké) dalšího užívání článku.<sup>346</sup> Od té doby již ale žádný další akt ze stejných příčin zrušen nebyl, naopak soud zjevně akceptoval aplikaci čl. 308 SES pro záležitosti nedopadající na společný trh.<sup>347</sup> V posledních desetiletích nicméně význam klauzule geometricky klesá, neboť změny Smluv do primárního práva zaváděly nové právní základy pro konkrétní pravomoci a čl. 308 SES již nebylo tolik potřeba. To samozřejmě neznamená, že by se neužíval vůbec, děje se tak ale v daleko menší míře a případy nejsou tak sporné.<sup>348</sup>

<sup>343</sup> 242/87 *Commission v Council* [1989] ECR 1425, body 6-7.

<sup>344</sup> Viz také diskuze a zdroje citované v SCHÜTZE, Robert. *From Dual to Cooperative Federalism- The Changing Structure of European Law*. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 152-156.

<sup>345</sup> Specificky v souvislosti s klauzulí flexibility to říká DASHWOOD 1996, s. 124.

<sup>346</sup> *Opinion 2/94 Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* [1996] ECR I-1759, body 30-35.

<sup>347</sup> Srv. rozhodnutí ze dne 3. září 2008, *Kadi a Al Barakaat International Foundation v Rada a Komise*, C-402/05P, Sb. rozh. s. 2008 I-6351, body 224-227.

<sup>348</sup> Například rozhodnutí Rady 2009/889 ze dne 30. listopadu 2009 o poskytnutí makrofinanční pomoci Gruzii. Úř. věst. L 320, 5. prosince 2009, s. 1-2. Celkově jde o zhruba desítku přijatých aktů ročně.



I přes nižší využívání klauzule flexibility se Lisabonská smlouva pokusila zpřesnit její formulaci.<sup>349</sup> Na jednu stranu reflektovala zmíněnou judikaturu Soudního dvora a rozšířila působnost článku 352 SFEU na veškeré cíle Smluv, nikoliv pouze na dosažení společného trhu. Na druhou zdůraznila, že na jeho základě schválené akty nemohou harmonizovat právní předpisy členských zemí, vyloučeno je jeho použití u cílů společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Prohlášení č. 41 a 42 přiložená k Lisabonské smlouvě dále vymezují mantinely aplikace čl. 352 SFEU.<sup>350</sup> Zavedeny byly také nové procesní pojistky, u návrhů založených na čl. 352 SFEU existuje informační povinnost vůči národním parlamentům, je samozřejmě jen na vnitrostátní úrovni, jaké slovo v procesu schvalování této legislativy případně moci zákonodárné.<sup>351</sup> Možná nejvýznamnější změnou je ale pokračující zařazení řady nových právních základů do Lisabonské smlouvy a tím větší rozsah zmocnění EU k činnosti, které dále bude marginalizovat potřebu aplikace čl. 352 SFEU.



Unijní právo přes svou zřejmou revoluční povahu neklade požadavky na vznik vlastní suverenity, naopak ze znění zřizovacích smluv jasně plyne, že pravomoci EU svěřují členské státy jako nezávislé a suverénní jednotky mezinárodního práva. Smlouvy obsahují i řadu dalších pojistek, včetně klauzule o ochraně národní identity členských zemí, do které se výslovně řadí rovněž identita ústavní. Přes mnohá tvrzení odborníků o opaku se tomuto pojetí neprotiví ani Soudní dvůr. Pokud už se k této věci (zřídka) vyjadřoval, vždy mluvil jen o přenosu suverénních práv, ne o vzniku samostatné unijní suverenity. Je pravdou, že hlavně v 80. letech byl ochoten připustit velmi expanzivní koncepci pravomocí ES, poslední dekády však znamenaly i díky změnám Smluv posun do restriktivnější dimenze, a to včetně „problematických“ právních základů vnitřního trhu a klauzule flexibility. Nejnověji se objevují přímo rozhodnutí Soudního dvora nebo posudků generálních advokátů, která se odvolávají na ustanovení o národní identitě, čímž je znovu potvrzena neabsolutní povaha přenesených pravomocí.

<sup>349</sup> Více k novému pojetí článku 352 SFEU CHALMERS a kol., 2010, s. 215-218.

<sup>350</sup> Prohlášení č. 41 a 42 k článku 352 Smlouvy o fungování Evropské unie. Úř. věst C 83, 30. března 2010, s. 350-351.

<sup>351</sup> Na nepostradatelnou úlohu vnitrostátních legislatur poukázala i řada shora citovaných rozhodnutí ústavních soudů k Lisabonské smlouvě, výsledkem bylo přijetí nebo pozměnění řady jednacích řádů parlamentů, mimo jiné i nutnost získání předběžného souhlasu ze strany vlád pro její souhlas s opatřením podléhajícímu režimu čl. 352 SFEU. Srv. odkazy v podkapitole 6.1.

### 3.4 Charakter přenosu pravomocí na EU: střet národních ústavních úprav s právním řádem EU nebo soulad?

Prohlubující se evropská integrace významně ovlivňuje ústavní právo členských států. Mnoho ústav již obsahuje podrobná ustanovení vymezující jejich přístup k EU, okruh takto zasažených dokumentů se stále rozšiřuje. Z hlediska charakteristiky přenosu pravomocí a jeho podmínek jsou sice ústavy z formálního hlediska dosti rozdílné a používají různé modely přenosu, v praktické rovině se odlišnosti smazávají a lze je podřadit pod sjednocující hlavičku přenosu pravomocí. Zbytek této uzavírající a shrnující podkapitoly se bude věnovat otázce, nakolik je pojetí přenosu z pohledu vnitrostátního práva (ne)kompatibilní s pojetím unijním.

Pokud se znovu vrátíme k přístupu k suverenitě, analýza podle mého prokázala, že styčných bodů je daleko více než rozdílů. Národní ústavy obhajují v naprosté většině teoretickou koncepci, která dovoluje zajít až k přenosu suverénních práv, nikdy ale nesmí být dotčena státnost, případně nezávislost státu. Stejně pojetí podle všeho uznává Soudní dvůr, také on mluví jen o přenosu suverénních práv, nikoliv (ani části) suverenity jako takové. Zřizovací smlouvy jsou v tomto ohledu ještě transparentnější než Soudní dvůr a jasně dosvědčují od států odvozený charakter pravomocí EU. Ač doktrína terminologicky není sjednocená a přístupů je jistě možné nalézt celou škálu, připomínám ve světle uvedeného své pochybnosti o tezi prosazujících sdílenou suverenitu mezi EU a členskými státy.<sup>352</sup> Pokud totiž suverenitu nebereme pouze jako faktický vliv na výkon pravomocí, nevidím, odkud má vlastně pocházet onen impuls (příkaz) k takovému dělení (sdílení).

Předchozí závěr bohužel neznamená, že přes strukturální jednotu v otázce dotčení státnosti a suverénních práv nemohou nastat mezi úrovněmi evropského práva a národních ústav střety. Jak pravděpodobné jsou a čeho by se mohly týkat? Otázka je zvláště ve své druhé části do jisté míry řečnického rázu, neboť ji vymezují rámcově ústavy členských zemí a judikatura jejich nejvyšších (ústavních) soudů. Jedná se o již mnohokrát zmiňované dotčení podmínek přenosu nebo jeho limitů, kde jsou nejčastěji zmiňovány, velmi zjednodušeně, záležitosti typu ochrany lidských práv a ústavní identity členských zemí. Na příslušnou shodu v obou oblastech se nyní zaměřím.

Rovnocennost ochrany lidských práv v EU a na úrovni členských států patří mezi nejčastěji diskutovaná témata. Není již proto nutné zde popisovat vývoj doktríny základních práv Soudním dvorem, ani například postoj německého ústavního soudu k této věci. V současné době snad všechny ústavní soudy, včetně toho českého,<sup>353</sup> považují ochranu lidských práv v EU za

<sup>352</sup> Teoretické slabiny přístupu rozebírá také OBRADOVIC 1993.

<sup>353</sup> Srv. komplexní zhodnocení v *Lisabonu I*, body 196-204 a krátkou diskuzi v podkapitole 3.2.3.

ekvivalentní, stejný postoj zaujímá i Evropský soud pro lidská práva.<sup>354</sup> V době, kdy vstoupila v platnost Listina základních práv a svobod EU a tatáž Lisabonská smlouva dala EU pravomoc přistoupit k Evropské úmluvě o lidských právech,<sup>355</sup> by ostatně jiný závěr byl poněkud překvapivý. Naopak z evropské strany lze uvést řadu rozhodnutí, kdy Soudní dvůr upřednostnil ochranu lidských práv před svobodami zajištěnými vnitřním trhem.<sup>356</sup>

U limitu dotčení ústavních identit členských zemí přenosem je pozice některých národních ústav (potažmo soudů) nekompromisní, proto je nutné vyzdvihnout klauzuli o ochraně národní identity ze strany EU v čl. 4 odst. 2 L-SEU, obsahující výslovně též základní zásady ústav dané země. Zde si nelze nepovšimnout vzájemného propojení národní a evropské úrovně. Podle Jana-Hermana Reestmana bylo rozšíření formulace klauzule na Konventu inspirováno judikaturou národních soudů o nedotknutelnosti určitých částí ústav přenosem pravomocí, zvláště poukazováno bylo na význam rozhodnutí německého a italského ústavního soudu.<sup>357</sup>

Řada ústavních soudů příležitosti poskytnuté primárním právem využila a odkázala na klauzuli o národní identitě ve svých rozhodnutích, byť v trochu jiných souvislostech. Německý ústavní soud v rozhodnutí *Lissabon* uvedl, že „...záruka národní ústavní identity podle ústavního a unijního práva jde v evropském právním prostoru ruku v ruce,“<sup>358</sup> přičemž klauzule má podle něj chránit zejména ono nezměnitelné jádro Základního zákona. Naopak ve Francii pojímá Ústavní rada klauzuli jako ochranu zvláštností, ve kterých se ústavní identita liší oproti standardu v EU, ve stejné chvíli ale také plní úlohu bariéry oproti akceptaci absolutní přednosti evropského práva.<sup>359</sup> Podobně zaujaly své pozice další nejvyšší soudy členských zemí, jmenovitě ve Španělsku, Belgii nebo Lucembursku.<sup>360</sup> Je pozoruhodné, že český Ústavní soud této možnosti nevyužil a přísně se držel odkazu na ustanovení Ústavy.<sup>361</sup> Obecně můžeme uvést, že ustanovení o ochraně

<sup>354</sup> Viz rozhodnutí z 30. června 2005, *Bosphorus proti Irsku*, stížnost č. 45036/98, k podrobné analýze COSTELLO, Cathryn. The Bosphorus Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe. *Human Rights Law Review*, 2006, roč. 6, č. 1, s. 96-118; česky ŠTURMA, Pavel. Evropská unie a členské státy před Evropským soudem pro lidská práva (ve světle případu Bosphorus). *Právník*, 2008, roč. 147, č. 1, s. 1-18.

<sup>355</sup> Analýza přístupového procesu viz ZBÍRAL, Robert. Jednání o *přistoupení* Evropské unie k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod: právní kvadratura kruhu? *Právní rozhledy*, 2010, roč. 16, č. 24, s. 876-882 nebo JACQUE, Jean-Paul. The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. *Common Market Law Review*, 2011, roč. 48, č. 4, s. 995-1023.

<sup>356</sup> Za všechny C-112/00 *Schmidberger* [2003] ECR I-9609, rozhodnutí ze dne 14. října 2004, *Omega Spielbalen*, C-36/02, Sb. rozh. s. I-9609, pro analýzu pnutí mezi svobodami vnitřního trhu a jiných práv viz PERIŠIN, Tamara. Interaction of Fundamental (Human) Rights and Fundamental (Market) Freedoms in the EU. *Croatian Yearbook of European Law*, 2006, roč. 2, s. 69-98.

<sup>357</sup> REESTMAN 2009, s. 380.

<sup>358</sup> *Lisabon Urteil*, bod 240.

<sup>359</sup> Pro podrobnou analýzu rozdílů mezi německým a francouzským chápáním role klauzule o národní identitě srv. REESTMAN 2009, s. 384-390.

<sup>360</sup> Více k těmto rozhodnutím, včetně interpretace srv. PONTTHOREAU 2008, s. 59-66.

<sup>361</sup> Výslovně to kritizuje ZEMÁNEK 2009a, s. 140.

národní identity vlastně plní funkci unijního prodloužení limitů přenosu pravomocí v národních ústavách.<sup>362</sup>

Národní identita je široký pojem, německý ústavní soud pod ni ostatně podřadil i již zmíněný koncept ochrany základních práv.<sup>363</sup> I proto je logicky velmi obtížné určit, nakolik je přístup vnímání národních identit unijním a vnitroústavním pohledem kompatibilní. Ideální by samozřejmě byla úplná jednota, dosažitelná tehdy, jestliže by zřizovací smlouvy byly věrným odrazem společných ústavních tradic členských států, to ale v aktuálním znění neplatí.<sup>364</sup> Na míře kompatibility se, jak snad plyne z textu kapitoly, neshodne ani doktrína, na tomto místě zmíním jen dva pohledy. Mattias Kumm tvrdí: „Lidská práva v Irsku nejsou stejná jako v Nizozemsku. Demokracie ve Francii není stejná jako demokracie ve Španělsku. A britské pojetí vlády práva je odlišné od německé zásady právního státu.“<sup>365</sup> I kdyby toto tvrzení platilo, není ovšem jasné, co z toho vyplývá pro evropský projekt ani jaký dopad mají tyto rozdíly mít. Naopak velmi kritický pohled na hloubku národních identit má Joseph Weiler. Podle něj je pojetí těchto hodnot ve všech členských státech prakticky shodné a označuje jejich využívání proti EU za „hermeneutickou slabůstku přijatou většinou pěti soudců proti čtyřem“, připomíná směšnost takového snažení a dokonce cituje slavný výrok Samuela Johnsona, že „patriotismus je poslední obranou darebáků.“<sup>366</sup>

Předchozí názory tvoří extrémní póly spektra, mohly by však naznačovat rozporuplnost přístupu k národní identitě. Proto je potřebné zmínit další rozměr problematiky, totiž, které orgány vlastně na její ochranu dohlížejí. Zde jsou opět k dispozici dvě cesty. Jednou z nich jsou vnitrostátní soudy, neboť právě ony by měly nejlépe znát obsah národní suverenity. K tomuto modelu se kloní již zmíněný Mattias Kumm, podle něhož klauzule „implicitně zmocňuje vnitrostátní soudy neaplikovat právo EU v určitých omezených případech.“<sup>367</sup> Kumm už bohužel jasně nevysvětluje, jak by takové „omezené případy“ měly vypadat a jak by se zabránilo tomu, aby

<sup>362</sup> WOUTERS, Jan. National Constitutions and the European Union. *Legal Issues of the European Integration*, 2000, roč. 25, s. 39.

<sup>363</sup> Rozhodnutí z 3. března 2010, sp.zn. 1 BvR 256/08, bod 218. Dostupné na [http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/decisions/rs20100302\\_1bvr025608.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/decisions/rs20100302_1bvr025608.html).

<sup>364</sup> Takový stav nepanoval ovšem nikdy, pro příklady ustanovení, které danou podmínku nespĺňují, srv. FOSSUM, John Erik, MENENDEZ, Agustín José. The Constitutional Gift? A Deliberative Democratic Analysis of Constitutional Making in the European Union. *European Law Journal*, 2005, roč. 11, č. 4, s. 390-393.

<sup>365</sup> KUMM, Mattias. To be a European citizen: Constitutional Patriotism and the Treaty Establishing a Constitution fo Europe. IN: ERIKSEN, Erik a kol (eds). *The European Constitution: the Rubicon Crossed?* Oslo: Arena, 2005, s. 11; pro konkrétní příklad rozdílu pojetí lidských práv mezi státy EU srv. odlišné stanovisko Elišky Wagnerové k Pl. ÚS 66/04 z 3. května 2006.

<sup>366</sup> WEILER, Joseph. In defence of the status quo: Europe's constitutional Sonderweg. IN: WEILER, Joseph, WIND, Marlene (eds). *European Constitutionalism Beyond the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, s. 17-18.

<sup>367</sup> KUMM, Mattias. The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty. *European Law Journal*, 2005, roč. 11, č. 3, s. 303.

celý proces nevyústil v roztržštění unijního práva na desítky národním identitám odpovídajícím systémům.

Druhou variantou je samozřejmě podřazení klauzule o národní identitě příslušnosti Soudního dvora, v jeho prospěch mluví fakt, že čl. 4 odst. 2 L-SEU je ustanovením unijního práva. Analýza judikatury ústavních soudů členských států naznačuje, že také ony souhlasí s tím, aby Soudní dvůr nesl hlavní tíhu odpovědnosti. Bohužel se zde mísí několik strukturálních rovin, neboť většina soudů dosud nemluvila specificky o přezkumu národní identity, ale soustředila se na otázku přezkumu případné neplatnosti aktů EU. Domnívám se však, že pod ní by šlo zahrnout právě i narušení identity členských zemí.<sup>368</sup> Pokud přijmeme předchozí předpoklad, pak německý ústavní soud dovozuje, že vnitrostátní přezkum musí být vykonáván způsobem otevřeným k evropskému právu, pro případné vyhlášení neplatnosti aktu práva EU by porušení muselo být obzvláště závažné („drastické“, „zjevné, konzistentní a těžké“), strukturálně měnit rozdělení pravomocí mezi EU a členskými státy a vždy by musel věc nejdříve posoudit Soudní dvůr, pravděpodobně prostřednictvím podání předběžné otázky ústavním soudem.<sup>369</sup> Směrem k Soudnímu dvoru dále soudci podotkli, že respektují jeho metody práce a dokonce mu přiznali „právo tolerovat jeho chyby“.<sup>370</sup> Podobně se vyjádřil španělský ústavní tribunál: prohlásit akt EU za rozporný se španělskou ústavou je prvořadou povinností Soudního dvora, jeho vlastní vklad je pouze hypotetický.<sup>371</sup> Asi je nadbytečné dodávat, že k tomuto postoji se přihlásil rovněž Ústavní soud, který na základě analýzy své i cizí judikatury shrnul, že „uznává funkčnost institucionálního rámce EU pro zajištění kontroly rozsahu výkonu přenesených pravomocí.“<sup>372</sup>

Dosavadní judikatura Soudního dvora nenapovídá, že by postupoval způsobem protivícím se do něj vkládané důvěry. Již výše byla citována jeho rozhodnutí, ve kterých přihlédl k národní identitě členských států, upřednostnil ochranu lidských práv nebo postupoval restriktivně při výkladu rozsahu pravomocí EU.<sup>373</sup> Řada odborníků se domnívá, že se jedná o vědomou reakci

<sup>368</sup> Názor není všeobecně sdílený, Franz Mayer se domnívá, že *ultra vires* přezkum by měl činit Soudní dvůr, přezkum dotčení národní identity národní soudy, MAYER, Franz, Rashomon in Karlsruhe- A reflection on Democracy and Identity in the European Union. *Jean Monnet Working Paper*, 2010, č. 5, s. 14.

<sup>369</sup> Více k tomu argumentace v rozhodnutí ze dne 6. července 2010, sp. zn. 2 BvR 2661/06, body 58-65. Dostupné na [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20100706\\_2bvr266106en.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20100706_2bvr266106en.html), soudce Herbert Landau přispěl odlišným stanoviskem, kterým restriktivní přístup soudu odmítl a označil ho za porušení konsenzu dosaženého tím samým senátem v rozhodnutí Lisabon.

<sup>370</sup> Tamtéž, bod 66; pro analýzu dopadů rozhodnutí na vztahy Soudního dvora a německého ústavního soudu srv. PLIAKOS, Asterios, ANAGNOSTARAS, Georgios. Who is the Ultimate Arbiter? The Battle over Judicial Supremacy in EU Law. *European Law Review*, 2011, roč. 36, č. 1, s. 120-123.

<sup>371</sup> Posudek z 13. prosince 2004, sp. zn. DTC 1/2004, bod II-3, srv. DE LA TORRE, Fernando. Tribunal Constitutional (Spanish Constitutional Court), Opinion 1/2004 od 13 December 2004, on the Treaty establishing a Constitution for Europe. *Common Market Law review*, 2005, roč. 42, č. 4, s. 1201.

<sup>372</sup> *Lisabon I*, bod 120.

<sup>373</sup> Stručný, ale přehledný rozbor rozsudků vycházejících vstříc zájmům členských států viz také VOSSKUHLE, Andreas. Multilevel Cooperation of the European Constitutional Courts: Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund. *European Constitutional Law Review*, 2010, roč. 6, č. 2, s. 195-196.

Soudního dvora právě na judikaturu soudů vnitrostátních.<sup>374</sup> Ovšemže se vyskytly případy, kdy se objevila nikoliv nevýznamná kritika. Z poslední doby lze poukázat na rozhodnutí potvrzující pokuty udělené Komisi za přebytky cukru nashromážděné fyzickými osobami z nových členských zemí,<sup>375</sup> které podle komentátorky z důvodu překročení ústavních zásad právní jistoty, zákazu retroaktivity a nedotknutelnosti soukromého majetku „uvede každého postkomunistického čtenáře v neuvěřitelný úžas.“<sup>376</sup> Podobně jiný autor namítá, že ve shora uvedeném případě *Michaniki*, který generální advokát Maduro použil pro své zdůraznění užitečnosti čl. 4 odst. 2 L-SEU, nakonec uvedené ustanovení nehrálo žádnou roli a Soudní dvůr věc rozhodl bez jakéhokoliv zohlednění řeckých ústavních tradic.<sup>377</sup> Asi nejznámější je vlna odporu, která se zvláště v Německu strhla proti rozhodnutí ve věci *Mangold*,<sup>378</sup> kde mnoho odborníků a veřejně činných osob požadovalo po ústavním soudu jeho prohlášení za neplatný akt.<sup>379</sup> Již výše byla uvedena základní linie rozhodnutí, ve kterém německý ústavní soud se záležitostí spojenou žalobu zamítl. Z toho můžeme odvodit, že pokud nejvíce „kritický“ národní soud v takto profilové věci postup EU posvětil, není v současnosti velkých rozdílů v otázce porušení limitů přenesených pravomocí mezi evropskou a národní úrovní. Uznání primární role Soudního dvora také znamenalo, že nebyly realizovány jiné navrhované alternativy kontroly přenesených pravomocí, ať již v nich postupovaly národní soudy a Soudní dvůr společně nebo by byl zřízen dokonce orgán nový.<sup>380</sup>

Z předchozího plyne, že porušení limitů přenosu vymezených v ústavách nebo judikatuře vnitrostátních soudů členských států je ze strany EU vysoce nepravděpodobné, případně by bylo zachyceno Soudním dvorem. Nelze souhlasit s citovanou tezí Mattiase Kumma, podle kterého je čl. 4 odst. 2 L-SEU jakási obecná derogační klauzule, dovolující vnitrostátním soudům použití národní identity proti EU.<sup>381</sup> Naopak nutně platí, že ustanovení dopadá pouze na výjimečné případy, snaha o nadužívání by (v případě akceptace podobné taktiky Soudním dvorem) vedla nejen ke zmíněnému ohrožení jednoty unijního práva, ale také že by odkaz na národní identitu

<sup>374</sup> Například ARNULL, Anthony. From Bit Part to Starring Role? The Court of Justice and Europe's Constitutional Treaty. *Yearbook of International Law*, 2005, roč. 24, s. 10.

<sup>375</sup> Rozhodnutí ze dne 2. října 2009, *Estonsko v Komise*, T-324/05, Sb. rozh. s. 2009 II-3681, odvolání Estonska Soudní dvůr zamítl v rozhodnutí ze dne 23. března 2011, *Estonsko v Komise*, C-535/09P, dosud nepublikováno ve sbírce.

<sup>376</sup> ALBI, Anneli. From the Banana saga to a sugar saga and beyond: Could the post-communist constitutional courts teach the EU a lesson in the rule of law? *Common Market Law Review*, 2010, roč. 47, č. 4, s. 795 (zbytek článku podrobně zdůvodňuje vyslovený názor).

<sup>377</sup> Více KOSTA, Vasiliki. Case Note: Case C-213/07, *Michaniki AE*. *European Journal of Constitutional Law*, 2009, roč. 5, č. 3, s. 506-508; soud nerefletoval Madurovo doporučení na odkaz na národní ústavní právo ani v dalším případě *Arcelor* (rozhodnutí ze dne 16. prosince 2008, *Arcelor*, C-127/07, Sb. rozh. s. 2008 I-9895, srv. body 15-17 stanoviska generálního advokáta).

<sup>378</sup> Rozhodnutí ze dne 22. listopadu 2005, *Mangold*, C-144/04, Sb. rozh. s. 2005 I-09981.

<sup>379</sup> Za všechny příspěvky v GERKEN, Lüder a kol. *Mangold als ansbrechender Rechtsakt*. München: Sellier European Law, 2009.

<sup>380</sup> Srv. komplexní přehled v BELLING a kol. 2010, s. 138-155.

<sup>381</sup> Odmítnutí teze viz také CONV 375/1/02 REV 1, 4. listopadu 2002, s. 11.

zcela ztratil význam.<sup>382</sup> Možnost neaplikace práva EU z důvodu porušení národní identity, ať již obsahuje cokoliv, sice možná existuje, je to ale výhradně (raději nevyřčený) krok poslední obrany, nikoliv ústavní element kteréhokoliv systému.<sup>383</sup> Při použití logického výkladu *a maiori ad minus*: Jestliže i u zcela suverénního a zdánlivě všemocného britského parlamentu bylo odnepaměti předpokládáno, že „nezamýšlí porušit základní pravidla morálky“, lze totéž očekávat od nesuverénní a zdaleka ne všemocné EU.<sup>384</sup> Tento závěr je brán jako východisko pro další části práce, kdy nebude zpětvzetí pravomocí vnímáno jako vynucený krok členského státu reagující na porušení ústavní identity ze strany EU, ale jako svobodné a dobrovolné rozhodnutí země či zemí EU přijaté z jiných pohnutek.

---

<sup>382</sup> Jak prohlásil Franz Mayer: „Jestliže cokoliv by bylo národní identitou, pak jí není nic.“ MAYER 2010, s. 38.

<sup>383</sup> Stejně BAQUERO-CRUZ 2008, s. 416.

<sup>384</sup> Analogie včetně citace z Diceyho převzata z BIRKINSHAW, Patrick. *Constitutions, Constitutionalism and the State. European Public Law*, 2005, roč. 11, č. 1, s. 37.

## 4 Částečné zpětvzetí pravomocí EU

Cílem této kapitoly je teoreticky a empiricky analyzovat možnost částečného zpětvzetí pravomoci členskými státy (státy). Oproti předešlým částem dochází k obratu v paradigmatickém přístupu, neboť se ze sféry vnitrostátního ústavního práva, kombinovaného s unijním právním řádem, přesouváme do téměř výhradní domény práva EU. I většina z ústav uznává závazky státu vůči EU nebo mezinárodnímu právu obecně, členské státy mnohokrát potvrdily svou úctu k primárnímu právu, například v čl. 16 prohlášení schváleném na summitu v Paříži v říjnu 1972 se hlavy států a vlád zavázaly „k plnému respektu k již podepsaným Smlouvám.“<sup>385</sup> Odvozují z toho, že v procesu zpětného přenosu pravomocí nelze obcházet podmínky unijního práva.

Kapitola je rozdělena do pěti částí. Krátce je zvážena možnost jednostranných kroků členských zemí, jádro analýzy se zaměřuje na souhlasné zpětvzetí, a to jak formou změn primárního práva, tak v oblasti sekundární legislativy, v obou případech včetně dosavadních empirických zkušeností. Procedura souhlasného zpětného přenosu podléhá rozhodovacím mechanismům, které mají klíčový dopad na praktickou uplatnitelnost konceptu. Z tohoto důvodu byla zařazena také podkapitola, jež obecná východiska dokládá na případové studii reforem společné zemědělské politiky.

### 4.1 Jednostranné zpětvzetí pravomocí

Zásada svěřených pravomocí stanoví, že pravomoci nesvěřené EU primárním právem náležejí členským zemím (čl. 4 odst. 1 L-SEU). Jaké jsou ale možnosti států v případě, že pravomoci EU svěřené jsou? Podkapitola 3.2.2 se věnovala judikatuře ústavních soudů, některé z nich si zjevně vyhrazují v mimořádných případech možnost jednostranného zásahu a zpětvzetí přenesených pravomocí. Zároveň však z analýzy vyplynulo, že naplnění podmínek pro zásah je extrémně nepravděpodobné a že by se předtím případná sporná záležitost vyřešila společným úsilím (kooperací) institucí EU a členských zemí. Představitelná je ovšem řada jiných situací než hraničních, ve kterých by zpětvzetí mohlo přicházet v úvahu. Mají orgány států obecně právo jednostranně převzít některou z na EU přenesených pravomocí?

Zřizovací smlouvy na několika místech dávají státům prostor pro zohlednění zvláštních situací, tradičně sem patří výhrady veřejného pořádku, bezpečnosti a ochrany zdraví (například čl. 45 odst. 3 SFEU). Tyto faktory ale nemohou odůvodnit stálou derogaci, je třeba je vykládat restriktivně a navíc se uplatní jen u některých pravomocí EU.<sup>386</sup> Přímé právo na jednostranné

<sup>385</sup> Statement from the Paris Summit. *Bulletin of the European Communities*, 1972, č. 10, s. 26. Dostupné na <http://www.ena.lu>.

<sup>386</sup> Viz C-285/98 *Tanja Kreil* [2000] ECR I-69, bod 16 a judikatura tam citovaná.



částečné vypovězení závazku státem Smlouvy neobsahují. Mlčení je zde nutné pojmout jako zapovězení takové praxe, o čemž svědčí implicitní systematický výklad ustanovení Smluv pro přijímání legislativy.

Soudní dvůr se v minulosti vyjádřil k řadě pokusů členských zemí o jednostranné kroky. Obecně platí, že výhody plynoucí ze členství jsou vyváženy povinností respektovat pravidla určená Smlouvami, „proto jednostranné porušení rovnováhy mezi výhodami a závazky státem, založené na koncepci národních zájmů (...) je diskriminační (...) zejména na úkor občanů daného státu, který se vymezuje mimo pravidla Společenství.“<sup>387</sup> Jinak řečeno, státům není v unijním systému dovoleno se jednostranně vzdávat závazků, ke kterým přistoupily.<sup>388</sup> Odpor k jednostrannosti jde tak daleko, že vyloučena je rovněž kterákoliv samostatná reakce při porušení závazků ze Smluv jinými státy nebo institucemi EU.<sup>389</sup>

Kromě uvedené celkové skepse k jednostranným zásahům v judikatuře nalezneme postoje přímo k zpětnému přenosu pravomocí nebo pravidlům jejich výkonu. Asi nejvýstižnější pozice zazněla v rozsudku z počátku 70. let minulého století. Komise žalovala Francii za neplnění povinnosti plynoucí ze Smlouvy o Euratomu, ta se bránila, že jelikož nebyly přijaty navazující akty, ztratilo podle jejího názoru dané ustanovení Smlouvy platnost. Soud uvedl: „Svěřené pravomoci nemohou být Společenství odňaty jednostranným aktem, stejně jako nemohou být navraceny do správy členských zemí cíle, kterých se pravomoci týkají, s výjimkou založenou na ve Smlouvě uvedeném výslovném ustanovení o opaku.“<sup>390</sup> O několik let později Soud čelil další složité výzvě. Přístupová smlouva se Spojeným královstvím předpokládala do šesti let přijetí aktu určujícího v rámci společné rybolovné politiky podmínky ochrany mořských zdrojů. Kvůli vetu Spojeného království nebyl akt Radou schválen a právě tato země oznámila, že přijala vlastní opatření řešící předmětnou otázku. Rozhodnutí Soudního dvora prohlásilo rybolovnou politiku za výlučnou pravomoc Společenství a dodalo: „přenos pravomocí na Společenství v této věci je úplný a konečný, nečinnost [Rady, pozn. autora] v žádném případě neobnovuje pravomoc členských zemí a jejich uvážení jednat v této oblasti jednostranně.“<sup>391</sup> V oblasti výlučných pravomocí tak státy ztratily právo zásahu, i když EU sama nekoná.<sup>392</sup>

<sup>387</sup> 39/72 *Commission v Italy* [1973] ECR 101, bod 24.

<sup>388</sup> 6/69 *Commission v France* [1969] ECR 523, bod 56.

<sup>389</sup> Platí tedy zákaz v mezinárodním právu běžného konceptu svépomoci, srv. C-11/95 *Commission v Belgium* [1996] ECR 4115, body 36-37 a starší rozhodnutí tam uvedená.

<sup>390</sup> 7/71 *Commission v France* [1971] ECR 1003, bod 20.

<sup>391</sup> 804/79 *Commission v United Kingdom* [1981] ECR 1045, bod 20; k důvodům pro rozhodnutí Soudu a jeho dopadůmna jednostrannost kroků v právu EU srv. WEILER, Joseph. Alternatives to Withdrawal from and International Organization: The Case of the European Economic Community. *Israel Law Review*, 1985, roč. 20, č. 2-3, s. 290-294.

<sup>392</sup> Srv. rozdíl oproti sdíleným pravomocím v podkapitole 4.2.2.

Jednoznačná pozice unijního práva, bez výjimek nedovolující jednostranný zpětný přenos pravomocí, není sama o sobě schopna zaručit, že se o to členské státy nepokusí. Nakonec citovaná judikatura reagovala právě na takové případy. I v současnosti každý rok Komise začíná se státy stovky řízení o porušení Smlouvy, namítané prohřešky lze v mnoha ohledech rovněž kvalifikovat jako pokusy o částečné zpětvzetí pravomocí. Zde se však již plně projevuje dopad dlouhodobosti integrace. V jejích počátcích se členské státy nerozpakovaly uchýlovat k mnoha jednostranným krokům a otevřeně vystupovaly proti autoritě Soudního dvora.<sup>393</sup> Ještě na počátku 80. let, když Francie odmítla respektovat rozhodnutí Soudního dvora ve věci režimu dovozu ovčího masa ze Spojeného království, Soudní dvůr po další žalobě Komise rezignovaně přiznal, že nemá žádné prostředky k přesvědčení Francie, než které použil v prvním rozhodnutí.<sup>394</sup> Dnes by byla podobně otevřená „vzpoula“ jen těžko představitelná. Po mém soudu to není způsobeno pouze tím, že od Maastrichtské smlouvy může Soudní dvůr v konečné fázi řízení sáhnout k udělení sankcí (viz čl. 260 odst. 3 SFEU), ale především větší ochotou států dodržovat dohodnuté podmínky.<sup>395</sup> Ze zmíněných stovek zahájených řízení jich jen malá část dojde k soudní fázi a ještě menší k sankcím,<sup>396</sup> přičemž snad nikdy stát své provinění neobhajuje jako jednostranný vědomý postup. Jediným oficiálním nástrojem, který dovoluje vyjádření jednostranných pozic států k přijímané (sekundární) legislativě, jsou tzv. prohlášení přikládána k zápisům z jednání Rady. V nich mají státy volné pole působnosti, prohlášení ale nejsou právně závazná,<sup>397</sup> a přestože jsou používána k řadě cílů, rozhodně mezi ně nemůže patřit zpětvzetí pravomocí.<sup>398</sup> Rovněž empirické zkušenosti tedy dokazují, že jednostranné zpětvzetí pravomocí není v současnosti v praxi použitelnou alternativou.

## 4.2 Souhlasné zpětvzetí části pravomocí

Jednostranné zpětvzetí pravomocí členskými státy je v rozporu se závazky, které na sebe daný stát účastí na evropské integraci vzal. To ovšem neznamená, že by zpětný přenos byl

<sup>393</sup> Počátky se myslí 50. a 60. léta 20. století, ilustrativní popis situace podává ALTER, Karen. *Establishing the Supremacy of European Law*. Oxford: Oxford University Press, 2001, s. 74-87 (v Německu), 137-145 (ve Francii), 183-192 (jiné státy a zobecnění).

<sup>394</sup> Order 24/80 R *Commission v France* [1980] ECR 1319, bod 19.

<sup>395</sup> Ochota může mít konstruktivistické (integraci jako procesu věříme a nebudeme ji narušovat) i racionalistické (porušení pravidel by se nám nevyplatilo) základy, výsledek je obdobný.

<sup>396</sup> K celkovým statistikám řízení o porušení Smlouvy za rok 2009 European Commission. 27th Annual Report on Monitoring the Application of EU Law (2009). Statistical Annex I to III. *SEC(2010) 1144 final*, 1. října 2010, s. 4-12.

<sup>397</sup> Rozsáhlá judikatura Soudního dvora k věci je analyzována v JACQUE, Jean-Paul. Unilateral statements by the Council, the Commission and the Member States when adopting European legislative acts. *Study PE 426.655*. Brussels: European Parliament, 2010, s. 23-24.

<sup>398</sup> K významu prohlášení a jejich uplatnění v praxi srv. ZBÍRAL, Robert, MĚŠŤÁNKOVÁ, Petra. Může ano znamenat zároveň ne? Institut prohlášení v Radě Evropské unie a jeho praktické dopady. *Jurisprudence*, 2008, roč. 17, č. 1, s. 3-10.

vyložen, podmínkou je, aby ho bylo dosaženo procedurou předvídanou unijním právním řádem. Obecně v úvahu připadají dva postupy:

- **Změna primárního práva:** Změnou Smluv je možné upravovat základní parametry integračního procesu. Představit si lze nejen drobné změny podmínek výkonu určité pravomoci, ale i úplné odstranění některého z právních základů dávajících EU právo zasáhnout, neboli například navrácení celé společné politiky do pravomoci členských států. Pravidlo plyne přímo ze Smluv a je spojeno se zásadou svěřených pravomocí, jak již bylo uvedeno, podle čl. 4 odst. 1 L-SEU náleží pravomoci, které nejsou Smlouvami EU svěřeny, členským zemím.
- **Změna sekundárního práva:** Jestliže primární právo je podpůrnou kostrou EU, maso (konkrétní náplň) zastupuje sekundární legislativa. Jak bude dále podrobněji vysvětleno, u sdílených pravomocí EU mohou legislativně působit členské státy i EU, ale zásah EU zabraňuje činnosti států (čl. 2 odst. 2 SFEU). Jestliže se ovšem EU rozhodne v rámci některé z oblastí zásahu jednotlivá opatření dále nevykonávat, otevírá se znovu prostor pro členské státy, samozřejmě aniž by zmizel obecný základ pro činnost EU v dané oblasti, daný primárním právem.

V obou variantách je pro zpětvzetí nutné dosáhnout shody předvídané Smlouvami. Rozhodovací procesy jsou různé, sahají od jednomyslnosti až po prostou většinu, liší se zapojení aktérů: někdy si vystačí členské státy, jindy se účastní rovněž nadnárodní instituce. V dalších podkapitolách bude poskytnuta detailní analýza souhlasného či částečného zpětvzetí pravomocí podle shora vymezeného rámce.

#### 4.2.1 Zpětvzetí pravomoci cestou změn primárního práva

Změny primárního práva jsou zásadní událostí v životě EU, do jisté míry je můžeme analogicky přirovnat k novelizacím ústav členských zemí. Dlouhou dobu Smlouvy znaly pouze jednu proceduru pro jejich změnu, jelikož ta byla brána jako poněkud těžkopádná, po přijetí Lisabonské smlouvy se otevírá volba z více variant. V současnosti je úprava obsažena v čl. 48 L-SEU, přičemž předvídá dvě cesty: řádný a zjednodušený postup (odst. 1).<sup>399</sup> Řádný postup předpokládá mezivládní konferenci a svolání konventu, byť ten se nemusí konat v případě minimálních změn a souhlasu většiny států v Evropské radě a Evropského parlamentu (odst. 3). Zjednodušený postup nepočítá se svoláním konventu ani mezivládní konference, rozhodování je

<sup>399</sup> Striktně vzato úpravou Smluv je i passerelle klauzule obsažena v čl. 48 odst. 7 L-SEU, ta se ale týká pouze hlasování (viz podkapitola 2.4) a bude dále diskutována pouze v závěru kapitoly.

svěřeno Evropské radě (odst. 6). V obou případech musí výslednou dohodu ratifikovat členské státy v souladu se svými ústavními předpisy.<sup>400</sup>

Z faktického hlediska mají ovšem oba postupy mnoho společného. Především je to klíčová úloha členských států. Každý z nich má právo veta, a to vlastně ve dvou stupních: zaprvé vláda při samotném vyjednávání na mezivládní konferenci nebo Evropské radě, za druhé národní parlamenty či občané v referendu při ratifikaci dohodnuté změny. Ačkoliv části Smluv je možné změnit i kvalifikovanou většinou v Radě, to se netýká ničeho dotýkajícího se změny pravomocí.<sup>401</sup> Do obou postupů jsou zapojeny také Komise a Evropský parlament, mají ale jen návrhovou nebo konzultační roli a nemohou tak prosadit bez dalšího svou vůli, úspěch jejich zájmů je závislý na akceptaci členskými státy. Zjednodušený postup změny Smluv se tudíž neliší od řádného z hlediska snadnějšího dosažení dohody, neboť musí být vždy uspokojeny zájmy všech států, ale má výhodu spíše v časové úspoře. Celkově lze shrnout, že postup pro změny Smluv má superrigidní charakter, existuje řada mezinárodních organizací, u kterých je změna zřizovacích smluv dosažitelná snadněji.<sup>402</sup>

Po vyjasnění procesních podmínek novelizací se zaměřím na obsahovou stránku věci. Jak je ustanovení využitelné pro zpětvzetí pravomocí? Lisabonská smlouva přinesla novinku také zde. Předchozí čl. 48 SEU mluvil o změně Smluv jen obecně, aniž by tento termín nějak upřesňoval. Čl. 48 odst. 2 L-SEU, popisující řádný postup přijímání změn, výslovně uvádí, že návrhy na změny „mohou mimo jiné směřovat k rozšíření nebo omezení pravomocí svěřených Unii ve Smlouvách.“ Článek mluví o návrzích změn, v prohlášení č. 18 připojeném k Lisabonské smlouvě pak je totéž zmíněno v souvislosti s právem zástupců států na mezivládní konferenci.<sup>403</sup> Není zřejmé, zda rozdíl mezi L-SEU a prohlášením je legislativním přehlédnutím nebo úmyslem, vyzývajícím členské země k odvaze nejen ve fázi návrhů, ale i při konečném rozhodování. Osobně se kloním k první variantě.

Nejasná je odpověď na otázku, zda ke zpětvzetí pravomocí je možno použít také zjednodušený postup pro přijímání změn. Tento postup je omezený výhradně na změny dotýkající se částí třetí SFEU (vnitřní politiky a činnosti EU), zároveň platí, že jím nelze rozšiřovat pravomoci svěřené EU Smlouvami. Čl. 46 odst. 6 na rozdíl od analyzované řádné novelizace neobsahuje žádnou náповědu o „omezení pravomocí“, k tomu prohlášení č. 18

<sup>400</sup> Pro podrobný rozbor obou procedur BARRETT, Gavin. *Creation's Final Laws: The Impact of the Treaty of Lisbon on the "Final Provisions" of Earlier Treaties.* *The Yearbook of European Law*, 2008, roč. 27, s. 10-21.

<sup>401</sup> Jde celkem o pět případů (například složení Hospodářského a sociálního výboru: čl. 300 odst. 5 SFEU), některé týkající se protokolů (například Statut Evropské centrální banky: čl. 129 odst. 3 SFEU), více k tomu PIRIS, Jean-Claude. *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis.* Cambridge: Cambridge University Press, 2010, s. 106-107.

<sup>402</sup> Příkladem je samozřejmě Charta OSN, ke srovnání s dalšími případy DE WITTE, Bruno. *Rules of Change in International Law: How Special is the European Community?* *Netherlands Yearbook of International Law*, 1994, roč. 29, s. 331-332.

<sup>403</sup> Prohlášení č. 18 o vymezení pravomocí. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 344-345.

výslovně omezení pravomocí spojuje toliko s řádným procesem změn. Na druhou stranu, čl. 48 odst. 6 lze využít ke změně „všech nebo části ustanovení“ části třetí SFEU a zpětvzetí pravomocí neporušuje podmínku rozšiřování pravomocí EU, je toho samozřejmě přesným opakem. Logickým výkladem tak docházím k závěru, že zpětvzetí pravomocí lze dosáhnout i pomocí zjednodušeného postupu, pouze se musí týkat části třetí SFEU.

Nová formulace o možnosti omezení pravomocí u řádného postupu novelizací Smluv souvisí s tzv. oboustrannou flexibilitou. Jedná se o koncept, který nebyl součástí Smlouvy o ústavě a byl prosazen při jednání o podobě Lisabonské smlouvy zástupci ČR. Ve stručnosti je obsahem konceptu formální zakotvení teze, že pravomoci nemusí být přenášeny jen z členských zemí na EU, ale také naopak. Legislativně se oboustranná flexibilita projevila v již zmíněném čl. 48 L-SEU a prohlášení č. 18, dotýká se jak primárního práva, tak sekundární legislativy (viz podkapitola 4.2.2). Přináší ale přiznaná oboustranná flexibilita u změn primárního práva posun ve vývoji EU? Obhájkyně (a duchovní „matka“)<sup>404</sup> konceptu píše, že i předtím mohly členské státy jako páni Smluv teoreticky měnit Smlouvy dle své vůle, připomíná však, že dominantně převládající ideologií bylo po celou dobu vývoje prohlubování integrace, obsažené též v textu Smluv („stále těsnější Unie“). Změnu proto považuje za „zásadní obrat“, otevírající cestu k EU „subsidiární, flexibilní a méně centralistické.“<sup>405</sup> Ti, kteří nejsou se vznikem novinky tolik spjati, většinou považují formulaci konceptu u změn primárního práva za nikoliv škodlivé, ale poněkud nadbytečné ustanovení, neboť vyslovuje „co bylo vždy pravdou.“<sup>406</sup>

To, jestli oboustranná flexibilita odráží parametrickou změnu ve vývoji integrace, lze odhalit empirickým zkoumáním. Vzhledem k relativně krátké platnosti Lisabonské smlouvy zatím nebyly navrženy žádné změny Smluv omezující pravomoci EU, je však možné analyzovat dosavadní historii novelizací Smluv a odhalit, zda v minulosti již nedošlo ke změně vzpírající se vizi stále těsnější integrace. Zde je nutné uznat východisko autorů oboustranné flexibility: není mi znám případ, kdy by změna Smluv výslovně odebrala EU pravomoc, která jí podle předchozího znění primárního práva náležela.

Situace je ale poněkud obtížnější, než by právě uvedený závěr napovídal. Zprvé neznámá, že o zpětvzetí změnou Smluv nebylo uvažováno. V reakci na neúspěch dánského referenda o Maastrichtské smlouvě v roce 1992 zaslal Jacques Delors zástupcům členských států tajné memorandum, ve kterém doporučil navrácení pravomocí EU v oblastech, kde jsou její zásahy vnímány veřejností jako vměšování, a soustředění se na prohlubování integrace ve

<sup>404</sup> Emailová korespondence s Lenkou Pítrovou, 27. července 2011.

<sup>405</sup> PÍTROVÁ, Lenka. Ke koncepci „oboustranné flexibility“. *Právní zpravodaj*, 2007, roč. 8, č. 8, s. 6-7; v článku jsou i informace ohledně českého podílu na prosazení konceptu.

<sup>406</sup> BARRETT 2008a, s. 11.

vybraných příznivějších sektorech. Tento návrh se nicméně setkal s ostře odmítavou reakcí Evropského parlamentu a postupně „vyšuměl“ do ztracena.<sup>407</sup>

Ani uskutečněné změny ovšem nezaostávají. Už v úvodu byla zmínka o tzv. negativních pravomocích EU. Ty výjimečně byly formulovány restriktivněji než původní ustanovení a dají se tak chápat jako určité omezení pravomoci EU. Příkladem je odborné vzdělávání. Smlouva o založení EHS v čl. 128 obsahovala cíl stanovit obecné zásady pro uskutečňování společné politiky v oblasti odborného vzdělávání. Maastrichtská smlouva vypustila z ustanovení (následně čl. 127 SES) označení „společná“ a doplnila, že politika „podporuje a doplňuje činnost členských států při plném respektování jejich odpovědnosti za obsah a organizaci odborného vzdělávání.“<sup>408</sup> Je tak zřejmé, že původní právní základ umožňoval vytvořit jednotný systém odborného vzdělávání, zatímco po roce 1993 již něco takového není možné.

V některých případech členské státy reagovaly změnami v primárním právu na vývoj, kterým integrace plynula, aniž by to byla reflexe předchozího obsahu Smluv. Jednalo se o zásahy proti vybrané judikatuře Soudního dvora, která vykládala Smlouvy extenzivním způsobem. Nejtypičtějším příkladem je tzv. Barberův protokol. V roce 1988 se Soudní dvůr měl vyjádřit k problému, zda platby pocházející ze soukromého (zaměstnavatelem zabezpečeného) pilíře důchodového zabezpečení spadají pod definici odměny podle (tehdy) čl. 119 SES s povinností nediskriminace mezi muži a ženami. Soud uznal aplikaci čl. 119, zároveň ale na základě sekundární legislativy časově omezil přímý účinek článku.<sup>409</sup> Učinil tak ovšem natolik nejasně, že ani odborníci se neshodli na dopadu rozsudku, jedním z možných výkladů bylo zrovnoprávnění všech plateb z pilíře po 17. květnu 1990, což by znamenalo ohromné náklady, jen pro britské soukromé zaměstnanecké penzijní fondy odhadované na desítky miliard liber.<sup>410</sup> Pod tlakem finančních skupin a bez jakékoliv diskuze se členské státy shodly na protokolu, který byl připojen k Maastrichtské smlouvě a určil, že platby z uvedeného systému se nepovažují za odměnu, pokud se týkají zaměstnání před 17. květnem 1990.<sup>411</sup> Jinak řečeno, rovné platby se uplatní až u odvodů placených po tomto datu, takže zcela rovné důchody z pilíře budou dosaženy zhruba v roce 2025.<sup>412</sup> Ve své době probíhaly debaty o účincích protokolu a ten se setkal s ostrou kritikou z důvodu narušení rovnováhy moci, neboť byl vnímán jako závazná interpretace Smluv, což má

<sup>407</sup> Blíže k událostem OBRADOVIC 1997, s. 76-77.

<sup>408</sup> V současnosti se jedná o článek 166 SFEU.

<sup>409</sup> C-262/88 *Barber* [1990] ECR 1889, bod 45.

<sup>410</sup> Srv. za všechny s odkazy na další literaturu HUDSON, David. Some reflections on the implications of the Barber decision. *European Law Review*, 1992, roč. 17, č. 2, s. 163-171.

<sup>411</sup> V současnosti se jedná o Protokol č. 33 k článku 157 Smlouvy o fungování Evropské unie. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 319.

<sup>412</sup> Za předpokladu, že pracovníci vstupující do systému v roce 1990 měli kolem 20 let a do důchodu půjdou po 45 letech práce.

být doména Soudního dvora.<sup>413</sup> Ač se možná jednalo o vítězství politiky nad právem, Soudní dvůr ve své další judikatuře k otázce přesně převzal interpretaci obsaženou v protokolu.<sup>414</sup>

Protokol Barber nezůstal osamocen. Irská vláda, znepokojena rozhodnutím Soudního dvora, které při (velké) představivosti otevíralo možnost zpochybnění v irské ústavě zakotveného zákazu potratů (čl. 40.3.3 ústavy) prostřednictvím unijního práva,<sup>415</sup> prosadila do Maastrichtské smlouvy protokol, podle něž se žádné ustanovení primárního práva nevztahuje na aplikaci zmíněného článku ústavy v Irsku.<sup>416</sup> V polovině 90. let v rozhodnutí *Kalanke* Soudní dvůr restriktivně vyložil ustanovení obsažené ve směrnici o rovném zacházení s muži a ženami a tak prakticky vyloučil přípustnost pozitivní diskriminace.<sup>417</sup> Amsterdamská mezivládní konference reagovala doplněním čl. 141 SES (nyní čl. 157 SFEU) o odst. 4, podle kterého je možné poskytovat výhody v profesní kariéře pro méně zastoupené pohlaví.<sup>418</sup>

Uvedené příklady možná nejsou klasickou ukázkou zpětného přenosu pravomocí z EU na členské státy změnou primárního práva. Dosvědčují však, že členské státy několikrát očividně reagovaly na předchozí události, nejednalo se o preventivní kroky. Ačkoliv změny znamenaly více zpřesnění stavu než zásadní zlom ve vývoji integrace a jejich dopad na praxi není velký, ve všech případech byly odebrány EU pravomoci, které, byť do jisté míry jen implicitně, držela.

Na závěr podkapitoly je vhodné zmínit dvě sporné otázky obecně související se změnou Smluv a tedy i zpětvzetím pravomocí prostřednictvím jejich novelizace. První z nich se týká toho, zda existuje něco jako materiální jádro Smluv neboli části, které nemohou být změnami dotčeny. Většinový názor odborníků zní, že nikoliv a členské státy mají volnost měnit Smlouvy dle své vůle, například de Witte tvrdí, že „zde není žádný důkaz, že by členské státy kdy akceptovaly jakákoliv hmotná omezení jejich pravomoci změnit Smlouvy.“<sup>419</sup> Objevují se ovšem také pohledy opačné vycházející z faktu, že určitá ustanovení Smluv přímo mluví o své nezměnitelnosti,<sup>420</sup> jistá část doktríny se domnívá, že není možné navrhovat novelizace snižující úroveň ochrany lidských práv, demokracie a vlády práva, neboť to by šlo proti zásadám vyznávaným všemi členskými státy

<sup>413</sup> K diskuzi a další literatuře HERVEY, Tamara. Legal Issues concerning the Barber Protocol. IN: O'KEEFFE, David, TWOMEY, Patrick (eds). *Legal Issues of the Maastricht Treaty*. London: Chancery Law, 1994, s. 331-337.

<sup>414</sup> Viz C-109/91 *Gerardus Cornelis Ten Oever* [1993] I-04879, bod 19. Soud naznačil svůj nesouhlasný postoj k protokolu aspoň tím, že na něj přímo neodkázal, srv. GIALDINO, Carlo. Some Reflections on Acquis Communautaire. *Common Market Law Review*, 1995, roč. 32, č. 5, s. 1117-1120.

<sup>415</sup> C-159/90 *Grogan* [1991] ECR I-04685.

<sup>416</sup> K vzniku a rozboru protokolu CURTIN, Deirdre. The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces. *Common Market Law Review*, 1993, roč. 30, č. 1, s. 47-49; v současnosti se jedná o Protokol č. 35 o článku 40.3.3 ústavy Irsko. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 321.

<sup>417</sup> C-450/93 *Kalanke v Bremen* [1995] ECR I-3051.

<sup>418</sup> V prohlášení mezivládní konference bylo bez obalu uvedeno, že cílem odstavce je prospět hlavně ženám. Srv. Declaration no. 28 on Article 119(4) of the Treaty establishing the European Community. OJ C 340, 10. listopadu 1997, s. 256.

<sup>419</sup> DE WITTE, Bruno. Treaty Revision in the European Union: Constitutional Change through International Law. *Netherlands Yearbook of International Law*, 2004, roč. 35, s. 57.

<sup>420</sup> Viz diskuze o jistých prvcích měnové unie v podkapitole 7.2.

EU.<sup>421</sup> Judikatura Soudního dvora je v této oblasti zatím nedostatečná, mluví sice o základních prvcích právního řádu EU, přesně je ale nevynechává, snad s výjimkou opatrného poukazování na nedotknutelnost již dosažené jurisdikce sebe samého.<sup>422</sup>

Stejně jako u limitů změn je kontroverzní otázka, jestli je možné novelizovat Smlouvy mimo proceduru v nich uvedenou, pokud by s tím souhlasily všechny členské státy. Jasný postoj zde zaujal Soudní dvůr, podle kterého „Smlouva smí být změněna pouze prostředky procesu novelizace provedeného v souladu s čl. 236 SES.“<sup>423</sup> Mimo to se později vyslovil také přímo k jednotlivým variantám a vyloučil změnu prostřednictvím společného prohlášení<sup>424</sup> nebo již citované flexibilní klauzule.<sup>425</sup> Ke stejnému závěru se kloní většina doktríny.<sup>426</sup> Opačná strana barikády ovšem má také silné argumenty založené na mezinárodním právu veřejném. Čl. 30 odst. 3 Vídeňské úmluvy o smluvním právu říká, že pokud všechny strany jedné smlouvy uzavřou smlouvu pozdější a ta dřívější nezanikla, provádí se ta původní pouze v rozsahu, v jakém jsou její ustanovení slučitelná s tou následující. Státy by tak mohly například uzavřít smlouvu měnicí pouze jeden článek SFEU, zbytek smlouvy by nezměněn platil dál. Názor je podpořen rovněž empiricky, v druhé polovině 50. let minulého století byla dvakrát změněna Smlouva o ESUO, aniž by byla dodržena předepsaná varianta.<sup>427</sup> Příznivci varianty souhlasí, že tento postup by byl porušením unijního práva a Komise by mohla proti všem státům zahájit řízení na porušení Smlouvy, považují to ale za absurdní představu.<sup>428</sup> Kompromisní názor se kloní k tomu, že je asi možné změnit Smlouvy i mimo předjímaný rámec, ale pouze pokud jsou zachovány integrační cíle Smluv.<sup>429</sup>

Poslední věta dosvědčuje jistou akademičnost sporu, dosud všechny změny Smluv s výjimkou specifické situace u Smlouvy o ESUO proběhly podle jimi předvídaného scénáře.<sup>430</sup> Předností změny Smluv zvláštní mezinárodní smlouvou by mohlo být zajištění výhradní role členských států a úplné vyloučení vlivu nadnárodních institucí. To by zdánlivě mluvilo ve

<sup>421</sup> GIALDINO 1995, s. 1109-1114. Ostatně stejné pravidlo platí podle doktríny a judikatury řady ústavních soudů i pro změny ústav členských států, v této souvislosti srv. také podkapitulu 6.2.

<sup>422</sup> Viz *Opinion 1/91 Draft agreement between the Community, on the one hand, and the countries of the European Free Trade Association, on the other, relating to the creation of the European Economic Area* [1991] ECR I-6079, bod 35; posudek ze dne 8. března, *Návrh dohody o Soudu pro evropské patenty a patenty Společenství*, 1/09, body 64, 89, dosud nepublikováno ve sbírce.

<sup>423</sup> 43/75 *Defrenne* [1976] ECR 455, bod 58. Čl. 236 SES v té době upravoval proces změny Smluv.

<sup>424</sup> 59/75 *Manghera* [1976] ECR 91, bod 21.

<sup>425</sup> Už citovaný případ *Opinion 2/94 Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* [1996] ECR I-1759, bod 30.

<sup>426</sup> Viz literatura citovaná v DE WITTE 1994, s. 315 nebo LENAERTS, Koen, VAN NUFFEL, Piet. *Constitutional Law of the European Union*. London: Sweet and Maxwell, 2005, s. 348.

<sup>427</sup> Změny byly učiněny v době, kdy platilo přechodné období zakazující novelizace.

<sup>428</sup> Srv. analýzu zástupce této skupiny HARTLEY 2010, s. 90-92.

<sup>429</sup> HILF, Meinhard. Artikel 240. IN: VON DER GROEBEN, Hans (ed). *Kommentar zum EU-/EG- Vertrag*. Baden-Baden: Nomos, 1997, s. 783; přirozený dotaz zní, proč by to potom takových způsobem státy činily?

<sup>430</sup> Poněkud se tomu vymyká změna Smluv dosažená prostřednictvím uzavření přístupových smluv. Byť u nich je procedura schvalování podobná a jsou také součástí primárního práva, zdá se to poněkud v rozporu s citovanou judikaturou Soudního dvora o exkluzivitě čl. 48 L-SEU.



prospěch aplikace postupu pro zpětný přenos pravomocí (viz reálné rozhodování níže). Na druhou stranu i v „oficiální“ proceduře novelizace mají konečné slovo členské státy a úloha Komise a Evropského parlamentu je pouze konzultační. Významná rizika by zde byla rovněž z hlediska udržení jednoty unijního práva a vůbec klidné koexistence všech subjektů v rámci EU. Proto se domnívám, že byť asi není cesta mezinárodního práva vyloučena, bude i do budoucna pro jakoukoliv změnu Smluv včetně případného částečného zpětvzetí pravomocí využíváno postupů uvedených v čl. 48 SEU.

#### 4.2.2 Zpětvzetí pravomocí zakotvených v sekundární legislativě

Právní základy v primárním právu dávají EU pravomoc zasáhnout v řadě oblastí. Výkon pravomocí EU je řízen obecnými pravidly, která významně zpřesnila (lépe řečeno vyjasnila) Lisabonská smlouva. Ta poprvé ve Smlouvách rozdělila pravomoci do tří kategorií, a to na výlučné, sdílené a doplňkové. Řešení, které ostatně do značné míry formalizuje dosavadní stav, nezůstalo v jednotlivostech bez kritiky,<sup>431</sup> pro můj účel však není podstatná. Optikou zpětvzetí pravomocí je základním faktorem v analýze otázka, co se stane, pokud se v rámci dané pravomoci (právního základu) EU rozhodne nevykonávat nadále konkrétní opatření zakotvené sekundární legislativou. Již výše bylo uvedeno, že v oblasti výlučných pravomocí se nestane vůbec nic, členské státy nemají právo uvolněné místo obsadit (implicitně také čl. 2 odst. 1 SFEU). U doplňkových pravomocí je naopak role EU pouze podpůrná a teoreticky vzato tak je zde zpětvzetí termín *contradictio in adiecto*.<sup>432</sup> Zbývají tak sdílené pravomoci, na které se soustředí další výklad.

V oblastech vymezených SFEU jako sdílené pravomoci (srv. čl. 4 SFEU) se dle čl. 2 odst. 2 SFEU uplatňují tato pravidla: „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 bylo navrženo již jako součást Smlouvy o ústavě (čl. I-12 odst. 2), podle části doktríny ale bylo poněkud nejasné. Jedna z výkladových možností by totiž naznačovala, že přijetí opatření ze strany EU znamená preempci pro vytváření aktů členskými státy v celé oblasti.<sup>433</sup> Vyjasnění přinesl protokol č. 25 připojený nově k Lisabonské smlouvě, uvádějící, že „přijala-li Unie v některé oblasti opatření, vztahuje se rozsah tohoto

<sup>431</sup> Pro konkrétní námitky viz SCHÜTZ 2009a, s. 1070-1093

<sup>432</sup> Předpoklad zde slouží pro zjednodušení analýzy, v praxi tomu být vždy nemusí, pak je ale možné aplikovat poznatky z oblastí sdílených pravomocí.

<sup>433</sup> K tomu OOIK, Ronald van. The European Court of Justice and the Division of Competences in the European Union. IN: OBRADOVIC, Daniela, LAVRANOS, Nikolaos (eds). *Interface between EU Law and International Law*. Groningen: Europa Law Publishing, 2007, s. 22-24.

výkonu jejích pravomocí pouze na prvky, které jsou upraveny předmětným aktem Unie, a tudíž se nevztahuje na celou oblast.<sup>434</sup> Nejsou tím zodpovězeny všechny otázky, sporné je, zda členský stát musí všechnu vnitrostátní legislativu dotýkající se opatření rušit, nebo platí jen povinnost neaplikace v předmětné věci rozporných nebo negativně na cíl EU působících aktů.<sup>435</sup> Inklinace k první variantě by měla závažné následky tehdy, jestliže by EU svou pravomoc přestala vykonávat, neboť členský stát by musel všechny předpisy přijímat znovu, tuto interpretaci ale pokládám za extrémní.

Čl. 2 odst. 2 SFEU a protokol č. 25 společně jednoznačně vymezují, že skončení platnosti opatření EU v oblasti sdílených pravomocí vrací možnost úpravy opatření postižených záležitostí na úroveň členských zemí. Jak plyne z textu SFEU, čistě formalisticky vzato nejde o konstitutivní znovunabytí pravomocí státy, protože ty ji neustále sdílely s EU, jedná se tak o pouhou reaktivaci. Fakticky se tento rozdíl neprojeví, zvláště když mezi zásahem EU a jeho ukončením může být prostor desítek let. Spojení „se Unie rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat“ bude v praxi dominantně spojeno s ukončením platnosti závazného unijního legislativního aktu bez náhrady. Jak toho lze dosáhnout, zkoumají následující části.

### **Zrušení sekundární legislativy**

V praxi nejjednodušší cestou ukončení výkonu konkrétního opatření ze strany EU je zrušení legislativního aktu nebo jeho části, na němž je opatření založeno. U nařízení, která jsou přímo účinná a nevyžadují prováděcí akty na vnitrostátní úrovni, zaniká právní platnost bez dalšího, totéž do značné míry platí u rozhodnutí. Platnost směrnic rovněž končí jejich zrušením, v těchto případech ale je nutné zohlednit existenci transponující národní legislativy.<sup>436</sup>

Legislativně lze akt A zrušit vydáním aktu B, jehož jediným účelem je zrušení platnosti aktu A, nebo vydáním aktu C, který má další obsah, ale mimo jiné také ruší akt A. Jelikož primární právo neobsahuje žádné zvláštní ustanovení pro rušení legislativy (viz závěr kapitoly), schvalovací procedura aktů B nebo C by měla být shodná<sup>437</sup> s procedurou schvalování aktu A. Jinak řečeno, pro schválení i zrušení aktu se použije stejný právní základ a s ním spojený rozhodovací proces. Dříve smlouvy umožňovaly až 22 kombinací schvalování legislativních aktů,<sup>438</sup> Lisabonská smlouva se pokusila počet omezit, povedlo se to pouze částečně. Dominantním způsobem schvalování je nyní řádný legislativní postup, v němž Komise předkládá návrh a ten musí schválit

<sup>434</sup> Jediný článek Protokolu č. 25 o výkonu sdílených pravomocí. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 307.

<sup>435</sup> Obecně se uplatní druhá možnost (výstižně rozhodnutí ze dne 19. listopadu 2009, *Krzysztof Filipiak*, C-314/08, Sb. rozh. s. 2009 I-11049, bod 82); první možnost se podle všeho uplatní při harmonizační legislativě (viz C-197/96 *Commission v France* [1997] ECR I-1489, bod 14).

<sup>436</sup> Totéž pochopitelně platí u jiných právních aktů EU, pokud na ně byly navázány vnitrostátní prováděcí akty.

<sup>437</sup> Pokud další obsah aktu C předpokládá obtížnější schvalovací proceduru, pak se použije logicky ona.

<sup>438</sup> CONV 216/02, 24. července 2002, s. 6 a Annex 1 (zde jsou procedury vyjmenovány).

Evropský parlament a Rada, druhá z institucí hlasuje kvalifikovanou většinou (čl. 294 SFEU), stále se ale používají i procedury konzultace a souhlasu.<sup>439</sup> V řadě případů navíc neustále setrvává požadavek jednomyslnosti v Radě.<sup>440</sup> Situace je tak všechno, jenom ne přehledná.

V této souvislosti se vrací na scénu oboustranná flexibilita. Už zaznělo, že se nedotýká pouze primárního práva, ale má přesah rovněž do sekundární legislativy. Prohlášení č. 25 opakuje větu o oživení pravomocí členských zemí po ukončení výkonu pravomocí EU a dodává: „Posledně uvedená situace nastává, když příslušné orgány Unie rozhodnou o zrušení legislativního aktu, zejména aby lépe zajistily, že zásady subsidiarity a proporcionality budou trvale respektovány. 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.“<sup>441</sup>

Hodnocení dopadů tohoto nového ustanovení je ještě rozpačitéjší než u novinek u novelizací Smluv. První věta textu je shrnutím toho, co je z ostatních částí Smluv jednoznačně odvoditelné, další věta pouze potvrzuje stav, který implicitně je možný již velmi dlouho. Z ustanovení plyne podmíněnost všech kroků: podnět sice je oprávněn podat jen jeden stát, ale musí přesvědčit prostou většinu v Radě (čl. 241 SFEU), ani při úspěchu ovšem Komise není povinna návrh na zrušení podat. Její závazek věnovat žádostem „zvláštní pozornost“ je nic neříkající a ani nepředstírá vyšší pravděpodobnost úspěchu. O jisté samoučelnosti prohlášení č. 25 svědčí průběh vyjednávání na mezivládní konferenci, kde byly odmítnuty jak návrhy na přímou legislativní iniciativu členských zemí vedoucí k možnosti zrušení aktů, tak aby podněty na zrušení mohly Komisi podávat vnitrostátní parlamenty, jejichž role při kontrole subsidiarity se jinak zvýšila.<sup>442</sup> Prosazení zejména první z variant by bylo skutečným krokem vpřed, takto se nelze zbavit dojmu, že jediným kladem oboustranné flexibility u sekundární legislativy je výslovné uznání možnosti jiného vývoje než „stále užšího svazku“, aniž by to zde mělo stejnou symbolickou sílu jako u práva primárního.

Po obecných úvahách čtenář nepochybně očekává empirickou analýzu využívání možnosti rušení aktů sekundárního práva EU. Jeho přání se pokusím splnit, bohužel musím přiznat, že komplexní rozbor je z metodologického hlediska velice složitý. Zásadním problémem totiž je skutečnost, že zrušení legislativy neznamena vždy ukončení zásahu EU, její činnost vázanou na předmětné opatření může pokračovat v jiném předpisu nebo ji může upravovat předpis nový. Žádná z institucí neshromažďuje (ani interně) údaje o bez náhrady zrušené legislativě, naději na

<sup>439</sup> Pro aktuální zařazení jednotlivých právních základů do procedur srv. CHALMERS a kol. 2010, s. 137-141.

<sup>440</sup> Pro přehled těchto „zvláštních“ právních základů srv. PIRIS 2010, s. 376-378, 386-394.

<sup>441</sup> Jediný článek Protokolu č. 25 o výkonu sdílených pravomocí. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 307.

<sup>442</sup> K tomu PITROVÁ 2007, s. 6-7, podle autorky byly návrhy zamítnuty zejména pro odpor právní služby Komise.

nalezení nějakého vědecky obhajitelného postupu nepřinesly ani konzultace s odborníky z Odboru komunitárního práva Úřadu vlády ČR nebo právní služby Rady.<sup>443</sup> Dále použité metody si proto rozhodně nekladou nárok na úplnost, jsou do značné míry nouzovým řešením.

První pokus dobrat se výsledku je založený na iniciativě Komise o zlepšení unijních právních předpisů. Součástí procesu, započatého v roce 2001, je mimo jiné zjednodušení a zmodernizování korpusu sekundárního práva. Jednou z cest k cíli má být zrušení, případně prohlášení o zastaralosti aktů, které již z různých důvodů neplní svůj účel. Komise na počátku identifikovala celkem 582 takových předpisů, z nichž 106 bylo vydáno Radou nebo Radou spolu s Evropským parlamentem.<sup>444</sup> Ze seznamu ovšem byla Komise schopná v první fázi zrušit pouze 13 aktů, daleko méně, než na počátku očekávala, důvodem byla řada problémů, zejména nezkušenost administrativy s takovou činností.<sup>445</sup> V druhé fázi počet kandidátů na zrušení stoupl na 880, skutečně zrušeno však bylo „velmi málo aktů.“<sup>446</sup> Aniž by předchozí pokus byl podle všeho nějak formálně ukončen, Komise v roce 2005 publikovala pozměněnou strategii, která sice s rušením předpisů nadále počítala, už nicméně s všeříkající poznámkou, že „zlepšení právní úpravy však neznamena zrušení předpisů.“<sup>447</sup> Bohužel nejnovější dostupná zpráva z roku 2009 o výsledcích implementace strategie neukazuje, kolik aktů bylo doposud zrušeno.<sup>448</sup>

Přes výrazné ambice Komise je zřejmé, že snaha pročistit právní řád zrušením identifikovaných předpisů se ne zcela daří, z veřejně dostupných dat jsem navíc nebyl schopen seznat, které konkrétní předpisy již skutečně odstraněny byly. Kromě toho Komise používá několik způsobů rušení předpisů, včetně novelizací jiných aktů nebo kodifikací. Hlavním důvodem, proč jsou data z Komise neprůkazná, je však samotný účel celého procesu zjednodušení. Komise nezastírá, že jejím cílem je pouze zrušit akty, které jsou zastaralé a neplní svůj účel, takže v těchto případech jen obtížně může dojít k obnovení pravomocí členských zemí. Většina navržené legislativy je delegovaného charakteru a její důležitost není velká. Proto ani kdyby snaha Komise byla úspěšná, nelze to vnímat jako posílení pravomocí států.

Druhá použitá metoda využívá údaje získané z databáze Eur-lex, obsahující veškeré dostupné informace o unijním právu. Nejprve jsem se pokusil vyfiltrovat akty sekundárního

<sup>443</sup> Za snahu děkuji zejména Danielu Hodovi, bývalému pracovníku zmíněného odboru, který v první polovině roku 2011 působil právě v právní službě Rady. Viz řada emailů s ním z května 2011.

<sup>444</sup> U těch Komise mohla podat jen návrh na zrušení (viz výše), zbytek byly akty vydané jí samotnou a mohla je tak zrušit sama.

<sup>445</sup> Více European Commission. First Report on the Implementation of the Framework Action „Updating and Simplifying the Community Acquis. *COM(2003) 623 final*, 24. října 2003, s. 18-21, viz také statistiky na s. 25-26.

<sup>446</sup> Evropská komise. Provádění rámcové akce „Modernizace a zjednodušení *acquis communautaire*“. *KOM(2004) 432 v konečném znění*, 16. června 2004, s. 5.

<sup>447</sup> Evropská komise. Provádění lisabonského programu Společenství: Strategie pro zjednodušení právního prostředí. *KOM(2005) 535 v konečném znění*, 25. října 2005, s. 3.

<sup>448</sup> Mluví jen o tom, že úspěch strategie by snížil objem *acquis* o zhruba 600 právních aktů. Evropská komise. Třetí zpráva o pokroku strategie pro zjednodušení právního prostředí. *KOM(2009) 17 v konečném znění*, 28. ledna 2009, s. 3, dokument alespoň obsahuje seznam výsledků a plánů, kde jsou některé zrušené předpisy označeny (s. 33-76).

práva, kterým skončila platnost, za období 1957 až 2010 to bylo 58568 předpisů.<sup>449</sup> Tento soupis je však prakticky nepoužitelný, protože obsahuje také akty vydané jen na určitý časový úsek, jednorázová opatření nebo novelizované předpisy, nejedná se pouze o zrušené akty. Alternativní řešení poskytla unijní databáze klíčových slov Eurovoc, obsahující termín derogace, definovaný jako „oficiální anulování nebo zrušení zákona, jeho části nebo jiného právního předpisu.“<sup>450</sup> Vyhledáváním podle tohoto klíčového slova bylo v Eur-lexu zobrazeno 1024 podmínkám odpovídajících aktů sekundárního práva.<sup>451</sup> Bližší pohled na seznam bohužel opět odhaluje nekonzistentnosti, podle všeho je většina aktů zaměřena spíše na prodloužení platnosti předpisů nebo povolení výjimek, tedy přesný opak citované definice.<sup>452</sup> Jako poslední varianta bylo vyzkoušeno jednoduché vyhledávání předpisů, které mají ve svém názvu řetězec „zruš\*“, a tedy lze očekávat, že slouží ke zrušení jiného aktu. Takových aktů bylo nalezeno 778.<sup>453</sup> Tato metoda přes svou „primitivnost“ je po mém soudu nejbližší k výsledkům, které jsem měl v úmyslu získat. Analýza ovšem prokazuje skutečnost, která již plynula z diskuze o snahách Komise výše, totiž že akty v seznamu v naprosté většině případů reprezentují legislativu, která zrušuje předchozí akt pouze v souvislosti s přijetím nového upravujícího stejnou záležitost. EU tak neuvolňuje prostor zpět členským státům, ale jen mění způsob zásahu.

Dynamiku rušení legislativy a skutečný obsah tohoto procesu je vhodné ukázat na konkrétním příkladu. V rámci strategie zjednodušení legislativy z roku 2005 Komise oznámila, že bere svůj návrh na zrušení směrnice o hotovém baleném zboží „za zkoušku politické ochoty společných zákonodárců začít se zabývat otázkou zjednodušování.“<sup>454</sup> V 70. letech minulého století byly přijaty předpisy, které určovaly množství výrobků v hotových baleních pro zboží využívající výhod volného pohybu na vnitřním trhu, pro některé skupiny výrobků (líhoviny, víno) to byla úplná harmonizace velikostí výrobků platící i pro vnitrostátní trhy.<sup>455</sup> Komise považovala tato opatření za přežitá, upřednostňovala místo nich uvolnění velikostí výrobků a uplatnění

<sup>449</sup> Cesta- jednoduché vyhledávání: podle oblasti (právní předpisy): sekundární právo (odškrtnout variantu omezit vyhledávání na platné akty): možnosti pro další vyhledávání (data nebo období): zvolte druh data (datum ukončení platnosti): rozsah dat (1957 až 2010).

<sup>450</sup> Eurovoc: *Mnhojazyčný tezaurus Evropské unie*. Dostupné na <http://eurovoc.europa.eu/drupal/?q=cs/request&view=pt&termuri=http://eurovoc.europa.eu/134368&language=cs>

<sup>451</sup> Bráno celkem od počátku integrace. Cesta: jednoduché vyhledávání (klíčová slova: Eurovoc): termín derogace: zpřesnění výsledků (typ dokumentu): sekundární právo.

<sup>452</sup> Za všechny Rozhodnutí Komise 2011/226 ze dne 7. dubna 2011 o prodloužení přechodného období pro nabývání zemědělské půdy v Lotyšsku. Úř. věst. L 94, 8. dubna 2011, s. 31-32.

<sup>453</sup> Cesta: podle oblasti (právní předpisy): sekundární právo (odškrtnout variantu omezit vyhledávání na platné akty): možnosti pro další vyhledávání (slova): hledat (zruš\*). Upozorňuji, že bylo využito vyhledávání v českém jazyce, takže sice je zahrnuto časově období od 50. let, ale do roku 2004 mohly být přeloženy jen klíčové akty Úředního věstníku.

<sup>454</sup> Evropská komise 2005, s. 6.

<sup>455</sup> V praxi realizace vypadá tek, že například víno bylo možné prodávat jen v baleních o určitém objemu (0,2 l, 0,75l, 1l atd.).

zásady vzájemného uznávání. Výjimkou byly plně harmonizované výrobky, kde měla regulace pokračovat.<sup>456</sup> Test ochoty zákonodárců to byl proto, že s ohledem na právní základ rušeného aktu (tehdy čl. 95 SES) musela být i zrušující předpis použita procedura spolurozhodování. O rozdílech v zájmech jednotlivých aktérů svědčí postoje vydávané institucemi v průběhu negociací a také to, že vyjednávání o podobě směrnice trvalo téměř tři roky.<sup>457</sup> Pro naše účely je však rozhodující výsledek, který do značné míry odpovídal návrhu Komise. Harmonizační předpisy ze 70. let sice byly zrušeny, ale členskými zeměmi nová směrnice zároveň zakázala jakkoliv omezovat výrobce ohledně množství výrobků v hotovém balení.<sup>458</sup> Poté, co směrnice byla úspěšně transponována do právních řádů členských zemí,<sup>459</sup> sice regulace na unijní úrovni zmizela, ale státům se diskutovaná pravomoc neobnovila. Z (nesystematického) rozboru nalezených dat nicméně plyne, že popsáný případ patří k těm, kde koncept „zrušení“ předpisu má přes uvedené námitky alespoň nějaký obsah a nejedná se toliko o prosté naplnění „starých měchů novým vínem“.

Zrušení předpisů v legislativním procesu není jedinou variantou ukončení platnosti aktů. Tuto pravomoc má rovněž Soudní dvůr v rámci žaloby na neplatnost, při její opodstatněnosti může napadený akt prohlásit za od počátku neplatný (čl. 263-264 SFEU). Důvodů neplatnosti je celá řada a blíže je upravuje judikatura, čl. 263 SFEU vymezuje aktivní legitimaci účastníků, Lisabonská smlouva usnadnila částečně přístup také pro jednotlivce.<sup>460</sup> Jestliže Soudní dvůr předpis spadající do oblasti sdílených pravomocí zruší, znovu se tím uvolňuje prostor pro legislativní činnost členských států u předmětného opatření. Na rozdíl od legislativního zrušení zde nutně nastává návrat ke stavu před přijetím předpisu, soud nemůže provádět něco na způsob novelizace nebo zrušení předpisu A a jeho kontinuální nahrazení předpisem B. Soudní dvůr bohužel nevede statistiku zrušených aktů, ale pouze počet žalob na neplatnost, která má pro náš účel nulovou vypovídací hodnotu. Odhadem založeném na vyhledávání v Eur-lexu může Soudní dvůr zrušit kolem deseti aktů ročně.

Přesné hodnoty jsem nezjišťoval i proto, že v praxi bude mít zrušení aktů Soudním dvorem minimální dopad z hlediska znovuobnovení držby pravomocí členskými státy. Nejčastěji Soudní dvůr ruší individuálně adresovaná rozhodnutí Komise, u kterých se koncept navrácení pravomocí

<sup>456</sup> Srv. Evropská komise. Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví pravidla pro jmenovitá množství výrobků v hotovém balení, zrušují směrnice Rady 75/106/EHS a 80/232/EHS a mění směrnice Rady 76/211/EHS. KOM(2004) 708 v konečném znění, 25. října 2004, s. 2-5.

<sup>457</sup> Srv. odkazy v databázi Prelex. Dostupné na

[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=cs&DosId=191876](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=cs&DosId=191876)

<sup>458</sup> Čl. 2 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/45 ze dne 5. září 2007, kterou se stanoví pravidla pro jmenovitá množství výrobků v hotovém balení, zrušují směrnice Rady 75/106/EHS a 80/232/EHS a mění směrnice Rady 76/211/EHS. Úř. věst. L 247, 21. září 2007, s. 17-19.

<sup>459</sup> V ČR byly prováděcí předpisy zrušeny v říjnu 2008 vyhláškou Ministerstva průmyslu a obchodu č. 404/2008 Sb., změna vyhl. o zhotovení některých druhů hotově baleného zboží.

<sup>460</sup> Přehled o základních rysech řízení viz CHALMERS a kol. 2010, s. 398-428.

vůbec neuplatní. Pokud je už zrušen důležitý akt, je to obvyčejně z důvodu porušení formálních pravidel legislativního procesu, která jsou brzy institucemi EU napravena a původní záměr je proveden (schválen) správně. Období mezi zrušujícím rozsudkem a přijetím nové legislativy je tak krátké, že státy nemají vůli znovu danou pravomoc přebírat.

### **Automatické revizní nástroje**

V moderní společnosti je většina právních předpisů platná po neomezenou dobu. Takový akt může být již zcela obsoletní, to však nic nemění na jeho platnosti.<sup>461</sup> Zrušit platnost takového předpisu lze pouze výslovným projevem vůle zákonodárce,<sup>462</sup> at' již jeho zrušením bez náhrady, nebo nahrazením aktem jiným (viz výše). Nemusí to však být jediný přístup k věci. Zajímavou alternativou v legislativním procesu je možnost, kdy už při vydání předpisu jsou do něj zakomponovány nástroje, které se přímo dotýkají konce platnosti předpisu. Obecně jsou představitelné tři varianty aplikace přístupu: První z nich je vložení ustanovení, které stanovuje platnost předpisu na jistý limitovaný časový úsek (tzv. sunset klauzule), druhou nutnost přezkoumání užitečnosti předpisu po určitém časovém úseku (tzv. přezkumná klauzule) a konečně třetí určuje nutnost novelizace aktu po určité době, aniž by bylo specifikováno, jaké povahy daná novelizace je (tzv. revizní klauzule). Na první dvě varianty se zaměřím podrobněji nejdříve v obecné rovině, poté s ohledem na praxi v EU.

Sunset klauzule rozhodně není v právním myšlení žádnou novinkou, už Thomas Jefferson se domníval, že každý právní akt by měl přirozeně ztratit platnost po 19 letech existence, pak již je jeho vynucování založeno jen na síle a ne právu.<sup>463</sup> Mechanismus klauzule je velmi jednoduchý: před uplynutím dané lhůty je možné prodloužit platnost příslušného aktu pouze vydáním dalšího aktu předpokládajícího aktivní vstup zákonodárce, jinak je původní akt od předepsaného data neplatný. Obyčejně je prodloužení platnosti spojeno s přezkumem další užitečnosti předmětného předpisu. Dříve byly sunset klauzule brány jako nástroj proti přílišnému „zaneřádění“ právního řádu zbytečnými předpisy, tento cíl je často podpořen tvrzením o snížení administrativní zátěže pro adresáty předpisů. Zároveň se přesouvá břemeno tvrzení o důvodnosti aktu na jeho obhájce, ti musí přesvědčit většinu o vhodnosti pokračující platnosti předpisu. Klauzule v zemích s výraznou dělbou moci (USA) mohou sloužit i ke zvýšení parlamentní kontroly exekutivy.

<sup>461</sup> Zřejmým příkladem jsou různé místní absurdní předpisy zejména v anglosaských zemích, platné několik set let. Jelikož v této práci není moc prostoru pro odlehčení, odkazuji čtenáře na sbírku takových opatření dostupnou na <http://www.stupidlaws.com>.

<sup>462</sup> Neplatnost jako následek soudního rozhodnutí zde ponechávám stranou.

<sup>463</sup> 19 let považoval Jefferson za délku jedné generace. Srv. *Dopis Jeffersona Jamesi Madisonovi z 6. září 1789*. Dostupné na <http://lachlan.bluehaze.com.au/lit/jeff03.htm>.

Nemusí vždy jít jen o omezení platnosti legislativy, předmětem klauzule se mohou stát také vládní programy nebo nově zřízené instituce.<sup>464</sup>

Sunset klauzule se používají v mnoha státech světa, nelze však říci, že by až na výjimky šlo o standardizovanou praxi. Asi nejdále jsou v tomto směru v USA, kde některé státy používají v určitých případech generální sunset klauzuli. Příkladem je Texas, ve kterém musí všechny státní exekutivní orgány každých 12 let projít procesem přezkumu užitečnosti provedeným zvláštní komisí, při neobhájení své pozice je instituce automaticky zrušena.<sup>465</sup> Podobně je tomu v některých německých zemích, na celostátní úrovni je tendence k extenzivnímu využívání klauzule v Austrálii nebo Švýcarsku, kde je dokonce ústavně zakotvena pro daňovou legislativu na federální úrovni.<sup>466</sup>

V EU sunset klauzule samozřejmě mohou plnit stejné cíle jako v národních státech, je zde však další velmi významný prvek, související s rozdělením pravomocí. Ve svém důsledku má svůj význam jako nástroj v boji proti centralizaci. Znamenala by totiž, že orgány EU by musely opakovaně dokazovat, že platné opatření je stále výhodnější řešit na unijní úrovni a že jsou naplněny zásady subsidiarity a proporcionality. Praktické úvahy o využití klauzule v EU se objevily se zmíněnou snahou Komise zlepšit tvorbu legislativy na unijní úrovni. První konkrétní vizi obsahovala Mandelkernova zpráva z roku 2001, která sunset klauzule doporučovala mimo jiné pro předpisy udělující práva veřejným orgánům<sup>467</sup> či opatření v rychle technologicky a tržně se měnícím prostředí.<sup>468</sup> Komise tento návrh reflektovala ve sdělení z roku 2003, v němž se zavázala „připojovat přezkumné nebo sunset klauzule do nových právních aktů, kdykoliv je to vhodné.“<sup>469</sup> Při přípravě Smlouvy o ústavě na Konventu to jednu chvíli vypadalo, že dojde k začlenění sunset klauzule dokonce do primárního práva. První návrh prezidia Konventu předpokládal možnost obecného uplatnění klauzule u tzv. delegované legislativy (nyní čl. 290 SFEU), prodloužení platnosti aktu by vyžadovalo návrh Komise a souhlas Evropského parlamentu a Rady. Po nátlaku řady delegátů byla daná část ustanovení vyškrtuta a do konečného znění se nedostala.<sup>470</sup>

<sup>464</sup> WEIGRICH, Kai a kol.. *Wirksamkeit von Sunset Legislation und Evaluationsklauseln*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2005, s. 6-8.

<sup>465</sup> Mezi lety 1979 a 2009 komise zrušila (neprodloužila platnost) 35 státních agentur s celkovými úsporami ve výši 784 milionů dolarů. Sunset Advisory Commission. *Guide to the Sunset Process*. Austin: Sunset Advisory Commission, 2009, s. 10-11.

<sup>466</sup> K detailnímu rozboru využívání klauzule ve zmíněných čtyřech zemích JANTZ, Bastian, VEIT, Sylvia. *Sunset Legislation and Better Regulation*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2010, s. 8-18; pro další země WEIGRICH a kol. 2005, s. 20-30.

<sup>467</sup> Oproti legislativě poskytující práva občanům.

<sup>468</sup> Mandelkern Group on Better Regulation: *Final Report*. 13. listopadu 2001, s. 18. Dostupné na [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/documents/mandelkern\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf)

<sup>469</sup> European Commission. Updating and simplifying the Community acquis. *COM(2003) 71 final*. 11. února 2003, s. 19.

<sup>470</sup> Srv. návrh a diskuzi k němu v CONV 724/1/03 REV 1, 28. května 2003, s. 90-91.



Z krátkého exkurzu je patrné, že právní základy pro užití sunset klauzulí v EU jsou eufemisticky řečeno omezené, jediným vodítkem je slib Komise daný v nezávazném dokumentu politického charakteru. Možná i proto je velmi obtížné odhalit rozsah praktického využívání klauzule v legislativním procesu. Vyhledávání v databázi Eur-lex odhalí několik set případů obsahujících zmínku o klauzuli, v naprosté většině z nich jde však o zdůvodnění návrhů aktů ze strany Komise, ve kterých je pouze uvedeno, že v daném případě není sunset klauzule vhodná. Několik příkladů faktické aplikace klauzule ovšem existuje, zmínit lze čl. 64a směrnice 2003/71,<sup>471</sup> částečně se používá u rozhodnutí některých agentur, jmenovitě se jedná o Evropskou agenturu pro léčiva.<sup>472</sup>

Druhý analyzovaný nástroj, přezkumná klauzule, je svým způsobem mírnější formou sunset ustanovení. Předpokládá v určitých předem určených časových úsecích provedení důkladného zhodnocení efektivity dopadů daného aktu z finančních, hospodářských nebo jiných objektivních hledisek (v EU například subsidiarita, proporcionalita). Přezkum realizují různé orgány, mohou být nezávislé, ty podílející se na schválení aktu (navrhovatel, schvalovatel) nebo ho může činit sama instituce, která je zodpovědná za nakládání s prostředky s aktem souvisejícími.<sup>473</sup> V případě EU už byl zmíněn závazek Komise využívat přezkumné klauzule,<sup>474</sup> pokud to je možné, ale v praxi narážíme na podobné problémy jako u sunset ustanovení. Podle čl. 27 odst. 4 nařízení Rady 1605/2002 mají orgány EU u všech činností spojených s významnými výdaji hodnotit oprávněnost výdajů, zde jde však spíše o interní proces než hrozbu zneplatnění legislativy.<sup>475</sup>

Je poctivé upozornit, že uvedené automatické nástroje nikdy nebudou všelékem na kvantitu nebo kvalitu právních aktů. Jako nadbytečná se jeví obecná aplikace klauzulí na všechnu legislativu, neboť to přináší plýtvání potřebnými zdroji při přezkumu a svým způsobem se snižuje právní jistota systému.<sup>476</sup> Opatrnosti je třeba i při selektivním využití. Ukazuje se například, že přezkum užitečnosti není v mnoha případech nestranný, ale podléhá výrazným tlakům zájmových skupin, které by těžily z pokračující platnosti předpisu, zatímco odpůrci nemají většinou tak

<sup>471</sup> Klauzule byla přidána novelizující směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2010/78 z 24. listopadu 2010, kterou se mění směrnice 98/26/ES, 2002/87/ES, 2003/6/ES, 2003/41/ES, 2003/71/ES, 2004/39/ES, 2004/109/ES, 2005/60/ES, 2006/48/ES, 2006/49/ES a 2009/65/ES s ohledem na pravomoci Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovníctví), Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění) a Evropského orgánu dohledu. Úř. věst. L 331, 15. prosince 2010, s. 120 a násl.

<sup>472</sup> Čl. 14 odst. 3 a 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady 726/2004 z 31. března 2004, kterým se stanoví postupy Společenství pro registraci humánních a veterinárních léčivých přípravků a dozor nad nimi a kterým se zřizuje Evropská agentura pro léčivé přípravky. Úř. věst. L 136, 30. dubna 2004, s. 1 a násl.

<sup>473</sup> K druhům přezkumných klauzulí srv. WEIGRICH a kol. 2005, s. 8-9, ve výše citované literatuře jsou také příklady použití z jednotlivých zemí.

<sup>474</sup> V roce 2005 Komise uvedla, že bude upřednostňovat vkládání přezkumných klauzulí před sunset ustanoveními, neboť plní podobnou funkci a je zde menší riziko vzniku právních mezer. Viz Evropská komise 2005, s. 6.

<sup>475</sup> Nařízení Rady 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství Úř. věst. L 248, 16. září 2002, s. 1 a násl.

<sup>476</sup> Mandelkern Group 2001, s. 18.

velkou motivací.<sup>477</sup> Sunset klauzule byly v poslední době včleňovány do legislativy typu zákonů omezujících lidská práva v boji proti terorismu, podle kritiků plnily v podobných případech pouze roli zástupného nástroje sloužícího k přesvědčení odpůrců a usnadnily tak prosazení jinak kontroverzních aktů.<sup>478</sup> Stejnou taktiku volí administrativy v době současných problémů veřejných financí, zvýšení daní je často přijímáno se slibem platnosti na omezenou dobu, „než se situace zlepší“, v budoucnu je ale na závazek rychle zapomenuto.

Přes v předchozím odstavci zmíněné námitky nelze přístup EU k přezkumným a sunset klauzulím hodnotit jinak než velmi kriticky. Komise se sice zaštiťuje užitečností klauzulí, považuje je však za vhodné pouze u nedůležité legislativy, typicky delegovaného nebo výdajového charakteru, u kterých zrušení platnosti aktů neznamená z hlediska rozdělení pravomocí žádnou změnu. I při formulaci návrhů nové legislativy mají dle Komise klauzule sloužit zejména ke zjednodušení a větší přehlednosti současného právního řádu než jako příležitost pro potvrzení naplnění podmínek subsidiarity a jiných podobných faktorů.<sup>479</sup> Zkráceně řečeno, aplikace klauzulí ve smyslu nástrojů proti centralizaci není vůbec využívána a ani se o ní vlastně neuvažuje. Na druhou stranu lze postoj Komise jednoduše vysvětlit, z její strany by vyšší počet klauzulí u důležitých aktů znamenal povinnost zdůvodňovat u konce platnosti jejich další potřebnost a v případě neúspěchu takového kroku snížení role EU a oslabení Komise.

Automatické přezkumné nástroje jsou nesporně přitažlivou legislativní inovací, pokud ale nedojde ke změně myšlenkového paradigmatu v Komisi nebo soustavnějšímu tlaku členských zemí, jsem vůči jejich rozsáhlejšímu rozšíření v legislativních předpisech EU skeptický. Částečnou náhradou by se mohly stát jednostranné kroky členských zemí, byť nutně omezené už poukázanými mantinely práva EU. Asi nejdále zde zašla snaha nové vlády ve Spojeném království. V něm od dubna 2011 má až na výjimky každá domácí legislativa zvyšující administrativní zátěž podnikatelů nebo občanské společnosti povinně obsahovat sunset klauzule limitující platnost předpisů na sedm let. Co je ale pro naši diskuzi důležitější, Britové se dokonce pokoušejí propojit vnitrostátní a unijní úroveň. Jelikož uvedené pravidlo by jen obtížně šlo realizovat u legislativy povinně provádějící sekundární právo, v těchto případech se uplatní alespoň přezkumná klauzule. Příslušná ministerstva musí každých pět let srovnat britský prováděcí akt s legislativou ostatních států a doložit, zda nelze snížit administrativní zátěž

---

<sup>477</sup> WEIGRICH a kol. 2005, s. 39-41.

<sup>478</sup> MOONEY, Chris. *A Short History of Sunsets*. Legal Affairs, únor 2004. Dostupné na [http://www.legalaffairs.org/issues/January-February-2004/story\\_mooney\\_janfeb04.msp](http://www.legalaffairs.org/issues/January-February-2004/story_mooney_janfeb04.msp).

<sup>479</sup> Nutnou podotknout, že ani toto úsilí se příliš nedaří naplnit: srv. sice starší, ale rozsáhlou analýzu KONZENDORF, Götz a kol. *Milestones on the way to Better Regulation*. Luxembourg: Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, 2005.

s využitím poznatků odjinud a příslušným způsobem přizpůsobit prováděcí britskou legislativu.<sup>480</sup> Případný poznatek, že s opatřením nejsou dobré zkušenosti v žádném státě, sice nebude mít bezprostředně dopad na platnost vnitrostátní ani unijní legislativy, mohl by ale posloužit jako impuls pro pokus prosadit na úrovni EU zrušení původního unijního aktu.

### 4.3 Význam rozhodovacích mechanismů pro zpětný přenos pravomocí

Rozbor v podkapitole 4.1 prakticky vyloučil možnost jednostranného částečného zpětného přenosu pravomocí, veškeré kroky by bylo nutné realizovat v rámci vnitřních rozhodovacích mechanismů v EU. Jak bylo řečeno, ty jsou stále velmi různorodé, u změny primárního práva se prakticky projevuje pouze vůle členských států, naopak je vyžadována jednomyslnost a následná ratifikace, v procesu tvorby sekundárního práva postačí nejčastěji kvalifikovaná většina v Radě, je však zároveň nutné zohlednit postoj Evropského parlamentu držícího právo veta a návrhový monopol Komise. Z právního hlediska vypadají uvedené procedury poměrně bezpříznakově, optikou praktické politiky tomu tak ovšem rozhodně není. Rozhodovací proces a zpětný přenos pravomocí má v reálném světě své zákonitosti, podpořené specifiky unijního prostředí. I když jsou obvykle mimo zájem právnické obce, analýza právní úpravy je bez nich pouhým teoretickým cvičením. V této podkapitole se alespoň základní zákonitosti pokusím představit a následně je aplikovat na případové studii reforem společné zemědělské politiky.

#### 4.3.1 Teoretická východiska pro posuzování obtížnosti rozhodování o zpětvzetí pravomocí na úrovni EU

Východiskem pro následující úvahy je přijetí tezí teorie racionální (veřejné) volby. Ta jsou velmi jednoduchá: cílem subjektů (aktérů) je maximalizovat svůj užitek a pokud stojí před rozhodnutím jak se zachovat, zvolí řešení, které je pro ně za dané situace (a daného množství informací) výhodnější.<sup>481</sup> Začneme nejprve s jednomyslným rozhodováním, které je standardním způsobem řešení otázek v mezinárodních mezivládních organizacích. Teoreticky se jedná o velmi efektivní způsob rozhodování. Jestliže se totiž všichni aktéři dobrovolně shodnou na tom přijmout rozhodnutí, bude jeho výsledek velmi pravděpodobně blízký tzv. Pareto hranici. Tou se označuje stav, kdy všichni zúčastnění jsou na tom po přijetí rozhodnutí lépe než na počátku.

Při bližším rozboru se ale ukazuje, že ne všechna (ne)rozhodnutí jsou stejná. Zásadním faktorem je skutečnost, jaký bude důsledek nedohody. Výše uvedené předpoklady užití jednomyslnosti na mezinárodní úrovni počítají s tím, že pokud rozhodnutí nebude přijato, každý

<sup>480</sup> HM Government. *Sunsetting Regulations: Guidance*. London: Department for Business, Innovation and Skills, 2011, s. 10-14. .

<sup>481</sup> Podkapitola obsahuje do značné míry především obecně známé informace, proto až na výjimky v ní chybí citace. Pro detailnější rozbor problematiky o charakteru jednání v EU a odkazům na další zdroje srv. ZBÍRAL, Robert. *Teorie a praxe vyjednávání v Radě ministrů Evropské unie*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 83-122.

z aktérů bude řešit danou věc samostatně. To lze předpokládat ve chvíli, kdy se systém vytváří. Pak skutečně každý z aktérů s vysokou pravděpodobností souhlasí s přesunem pravomocí jako pro něj výhodným krokem, jinak by rozhodnutí vetoval nebo se řešení odmítl zúčastnit. Jenže daný stav platí pouze u počátečních jednorázových rozhodnutí. Situace se zcela obrací u již na mezinárodní úroveň přeneseného fungujícího systému: pokud není dosaženo dohody, *status quo* znamená pokračování dosavadní politiky, nikoliv návrat k individuálním postupům.

Přiblížení rozdílu lze představit na následujícím jednoduchém příkladu počítajícím s třemi státy (A1, A2, A3) a nutností jednomyslného rozhodování:

- 1) Státy dosud řešily problém likvidace PET lahví samostatně. Dohodly se na vytvoření systému společného sběru a následné recyklaci lahví v továrně státu A3. Továrny ve státě A1 a A2 byly zavřeny, stát A3 kompenzuje zisky z továrny pevně určenými částkami do rozpočtu zemí A1 a A2. Výhodou řešení je využití úspor z rozsahu, pro všechny tři země se to jeví jako výhodné. Pokud by k dohodě nedošlo, všichni pokračují v dosavadní politice.
- 2) Systém fungoval kontinuálně 15 let. Využívání PET lahví spotřebiteli ovšem výrazně stoupl a továrna státu A3 vydělává výrazně více, než odpovídá kompenzacím. A1 a A2 žádají změnu dohody. Pokud A3 nebude souhlasit, nová dohoda nebude přijata. Především ale, opuštění systému a návrat k předchozímu stavu pro strany A1 a A2 už nemá stejné důsledky jako v bodě 1): po 15 letech společného fungování jim nikdo nezaručí, že vše bude fungovat stejně jako předtím, jedná se o rizikový krok do neznáma.

Pokud aplikujeme dané teze na EU, výsledek je myslím zřejmý. Jakmile je již jednou určitá záležitost přenesena na EU, je možné zvrátit to pouze se souhlasem všech relevantních aktérů. Stačí jeden stát, kterému vyhovuje současný stav. Z dlouhodobého hlediska to může vést k pravému opaku Pareto hranice, výsledná politika je díky jednomyslnosti zakonzervována a již vůbec nemusí odpovídat aktuálním požadavkům doby nebo zájmům naprosté většiny aktérů. Logickou reakcí těch, kteří jsou touto situací nejvíce poškozeni, je vzdát se dané mezinárodní spolupráce, což ovšem je v prostředí EU krok *de facto* nemožný. Popsaná situace je nazývána společnou rozhodovací pastí: integrace se stává frustrací, aniž by dezintegrace byla možná.<sup>482</sup>

---

<sup>482</sup> Teorii společné rozhodovací pasti poprvé představil SCHARPF, Fritz. The Joint-decision Trap- Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration*, 1988, roč. 66, č. 3, s. 257-265; od doby vydání článku se v EU vyvíjela situace a některá východiska teorie musela být přehodnocena, základní rysy však zůstaly nezměněny, viz SCHARPF, Fritz. The JDT Model: Context and Extensions. IN: FALKNER, Gerda (ed). *The EU's Decision Traps: Comparing Policies*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 217-236.

V praktické rovině se dá předpokládat, že ze společné politiky bude vždy alespoň několik států těžit. S ohledem na výše uvedené je pak logické, proč je změna Smluv ve smyslu navrácení pravomocí tak obtížná, zvláště pokud stoupá s každým rozšířením počet tzv. veto hráčů (členských států). Možná by tedy bylo průchodnější navrácet pravomoci cestou sekundární legislativy, kde jednomyslnost není (až na výjimky) vyžadována. Naneštěstí se samozřejmě rozdíl mezi *statusem quo* před společnou akcí a po ní uplatňuje též u kvalifikované většiny v Radě. Ta je nastavena v EU poměrně vysoko, pro přijetí rozhodnutí je nutné získat přes 70 % hlasů, stejnou hranici je proto třeba překonat pro změnu politiky, včetně navrácení určitých pravomocí. K tomu je nutné zohlednit, že většinové hlasování je v Radě z mnoha důvodů potlačeno do pozadí ve prospěch konsenzu, kdy se upřednostňuje souhlas všech států i tehdy, pokud Smlouva dovoluje většinové hlasování. V neposlední řadě se u sekundární legislativy projevují zájmy nadnárodních aktérů majících přímý vliv v legislativním procesu. Komise a Evropský parlament budou logicky zpochybňovat zpětný přenos pravomocí, neboť to pro ně znamená zmenšení jejich vlivu na určitou část politiky a ohrožuje to jejich mocenskou pozici.

Předchozí připomínky samozřejmě neznamenají, že návrat pravomocí na národní úroveň je zcela vyloučen. Obecně existuje řada nástrojů, které dovolují dosáhnout dohody i při potřebě výrazné většiny nebo dokonce jednomyslnosti. Počet aktérů v EU je v současnosti ostatně tak vysoký, že bez jejich uplatnění by se rozhodování pravděpodobně zcela zastavilo.<sup>483</sup> Patří mezi ně mechanismy jako jsou postranní platby, tvorba balíčků, socializace nebo logrolling. Pokud jsou úspěšně přijímána rozhodnutí přenášející pravomoci na EU, jež také nejsou vždy nadšeně vítána všemi aktéry, není vyloučena ani jejich aplikace pro opačný postup. Zdůvodnění, proč se tak děje v omezené míře, je bez důkladného výzkumu pouze spekulativní, domnívám se, že svou roli hrají především následující faktory:

- Integrovaný proces byl vždy pojmán jako prohlubování spolupráce, návrhy jdoucí proti této představě mohou být brány jako neakceptovatelné, možná i z obavy, že by přílišné a viditelné využívání institutu zpětvzetí pravomocí mohlo být začátkem konce integrace (efekt otevření Pandořiny skříňky).
- Míra rizika pro členské státy je vysoká, jak bylo vysvětleno na příkladu, přechod od společného řešení problémů k samostatnému (zpětný přenos) má v sobě mnoho neznámých, nesrovnatelných v porovnání s nedohodou o společném postupu (přenos) znamenající udržení stávajícího samostatného postupu. Míra přesvědčení o pozitivě daného kroku musí být odpovídajícím způsobem vyšší.

---

<sup>483</sup> Viz výše, pro představu, matematická pravděpodobnost dosažení jednomyslného souhlasu při 27 státech je 0,00000075 %.

- Jelikož pro nadnárodní instituce je návrat pravomoci národním státům 100% ztrátou vlivu v dané věci, je velmi obtížné jim souhlas s ním nějak kompenzovat a jejich odpor překonat.

Po mém soudu tedy zpětný přenos pravomocí není fakticky vyloučen, vyžaduje však buď extrémně příznivou situaci, kdy takový krok vyhovuje všem, nebo extrémně motivované aktéry, kteří jsou ochotni mobilizovat všechny své dostupné zdroje a využít je k přesvědčení těch, pro které zpětný přenos výhodné není či ho považují za riskantní.<sup>484</sup> Jelikož i takový aktér se chová v souladu s východiskem racionalismu, musí být pro něj zisky ze zpětného přenosu vyšší než vynaložené náklady na prosazení tohoto cíle.

#### **4.3.2 Rozhodování o zpětvzetí pravomocí v praxi: případová studie reforem společné zemědělské politiky**

Společná zemědělská politika je nejstarší společnou unijní politikou. Její základy byly položeny již v původní Smlouvě o založení Evropského hospodářského společenství, v jejímž čl. 39 bylo vymezeno pět cílů, kterých měla politika dosáhnout. Praktické naplnění bylo dohodnuto v roce 1958 na konferenci ve Strese, zakládalo se na třech zásadách: jednotný trh se zemědělskými produkty, přednost produktům z ES a společné financování (solidarita). Hlavním záměrem bylo zvýšit produkci zemědělských produktů a zajistit potravinovou soběstačnost, což bylo logické s ohledem na tehdejší problematickou mezinárodní situaci. Samozřejmě klíčový význam hrály také politické ohledy, ve své době byli ve všech šesti zakládajících zemích zemědělci významnou politickou silou.

Politika se od počátku velmi rychle rozvíjela. Nebylo by účelné zde podrobně popisovat její fungování, ve velmi zjednodušené podobě lze říci, že zprvu zemědělci dostávali dotace podle toho, jaké množství komodit vypěstovali (vyrobili). To zaručoval systém garantovaných výkupních cen, spojený s ochranou trhu před zahraniční konkurencí. Přes nesmělý pokus o reformu<sup>485</sup> byl přístup zachován až do 80. let. Dopady byly zřejmé: úspěchem bylo prudké zvýšení produkce, negativními stránkami ohromné přebytky některých komodit, pro svou cenu na světovém trhu neuplatnitelné, a především výrazná zátěž pro rozpočet EHS, ve kterém výdaje na zemědělství tvořily absolutní většinu a který již nebyl schopen pokrýt výkupní ceny rostoucí výroby. Proti systému protestovaly také rozvojové země a USA, které se cítily poškozeny diskriminačními opatřeními při vstupu na vnitřní trh.

<sup>484</sup> Pro analýzu využitelných zdrojů a odhad síly jednotlivých států srv. ZBÍRAL, Robert. Zdroje moci členských států v Radě Evropské unie: Současný stav výzkumu. *Mezinárodní vztahy*, 2008, roč. 43, č. 4, s. 32-51.

<sup>485</sup> Tzv. Mansholtův plán z roku 1968 chtěl zmodernizovat zemědělství v ES zvětšením plochy farem a soustředěním se na konkurenceschopné subjekty, neměl však pro odpor zemědělců šanci na úspěch.

V roce 1992 byly po dlouhých jednáních prosazeny MacSharryho reformy, které snížily některé výkupní ceny, zavedly kvóty na produkci určitých komodit a započaly tak snahu o oddělení dotací od produkce (systém přímých plateb). Prvním krokem bylo navázání dotací na obdělávanou plochu nebo počet zvířat, v současnosti dominantní část dotací tvoří tzv. jednotné platby na farmu, které vycházejí z historické výše plateb pro daný zemědělský podnik. Do Společné zemědělské politiky byly rovněž postupně začleňovány další oblasti, jako je rozvoj venkova (tzv. druhý pilíř), podmínění dotací dodržováním opatření v oblasti péče o krajinu (*cross-compliance*) či důraz na ochranu životního prostředí.<sup>486</sup>

Společná zemědělská politika byla vždy terčem ostré kritiky ze strany některých členských států, veřejnosti i řady odborníků. Přes určité pozitivní změny v posledních letech je nutné přiznat, že mnoho problémů zůstává. Ačkoliv podíl zemědělství na rozpočtu EU postupně klesá, celkově i vzhledem k HDP zůstává víceméně stejný (viz graf 1).<sup>487</sup> Jestliže jedním z cílů dotací má být udržení života na venkově, je s podivem, že 80 % všech prostředků dostává 20 % největších podniků.<sup>488</sup> Nekončí ani spory s obchodními partnery EU kvůli ochraně evropského trhu, spotřebitelé si stěžují na vysoké ceny potravin ve srovnání se světovou konkurencí. Takto bych mohl pokračovat po mnoho odstavců. Pochyby jsou o jednotnosti politiky, například průměrná výše přímých plateb se velmi liší, v roce 2008 to bylo v Rumunsku 31 eur/hektar, zatímco v Řecku 590 eur/hektar.<sup>489</sup> Ostatně faktické parametry situace v zemědělském sektoru vykazují diametrální rozdíly. Státy se liší o stovky procent ve struktuře zemědělské produkce, počtu pracovníků působících v sektoru, jeho významu pro ekonomiku, průměrné velikosti obdělávané plochy na farmu a desítkách dalších ukazatelů.<sup>490</sup>

<sup>486</sup> Pro podrobnější popis vývoje politiky FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. Brno: CDK, 2009, s. 440-473.

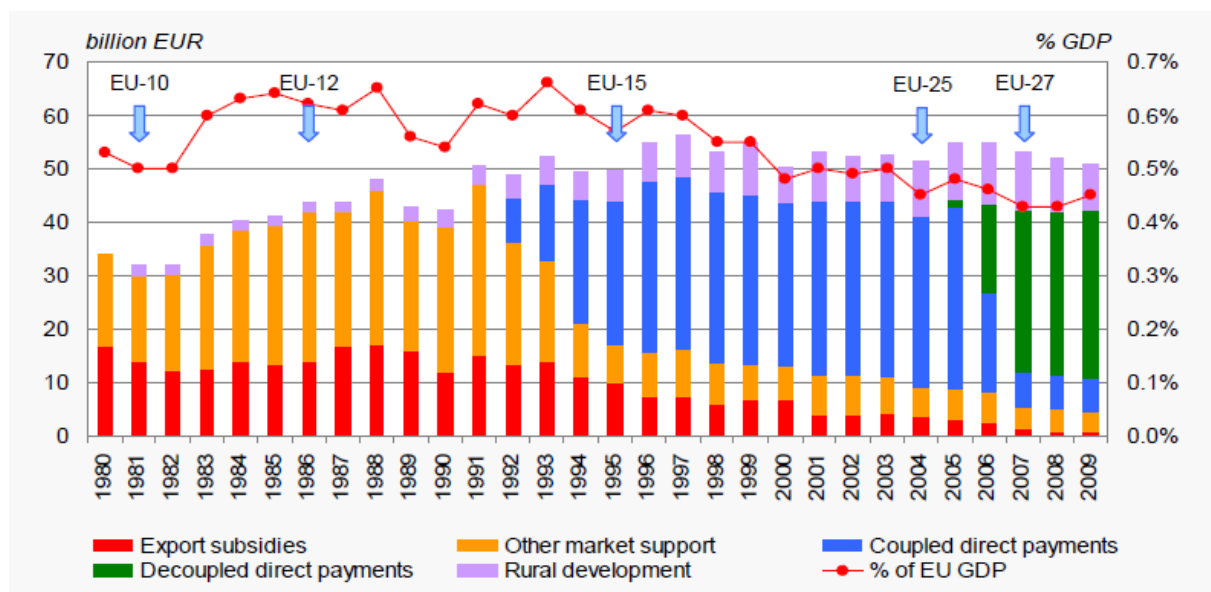
<sup>487</sup> V absolutních číslech je objem zemědělských výdajů ve finanční perspektivě pro léta 2007-2013 371 miliard eur z celkových 820 (45 %), z toho na přímé platby a tržní opatření 293 miliard eur (36 %). Srv. Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázi a řádném finančním řízení. Úř. věst. C 139, 14. června 2006, s. 10.

<sup>488</sup> Viz stránka <http://farmsubsidy.org/>, na které je možné najít, kdo a v jaké výši dotace dostává (nutné dodat, že přehled je soukromou, institucemi EU nepodporovanou aktivitou).

<sup>489</sup> Velké rozdíly budou i v roce 2013, kdy má skončit přechodné období na výši přímých plateb pro státy přistoupivší v roce 2004. Viz tabulka v BUREAU, Jean-Christophe a kol. *The Single Payment Scheme after 2013: New Approach- New Targets*. Brussels: European Parliament, 2010, s. 46.

<sup>490</sup> Detailně viz statistiky v MARTINS, Carla a kol. *Agricultural statistics: Main results (2008-2009)*. Brussels: European Commission, 2010.

**Graf 1: Celkové výdaje na společnou zemědělskou politiku a jejich složení**



Zdroj: European Commission. *CAP expenditure and CAP reform path*. Listopad 2010. Dostupné na [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph2_en.pdf).

Ve světle uvedených problémů je jednou z možných odpovědí renacionalizace společné zemědělské politiky, neboli zpětvzetí příslušných pravomocí členskými státy.<sup>491</sup> Renacionalizace by nemusela být úplná, může se například dotýkat pouze rozhodování, financování nebo (v širším měřítku než dnes) implementace. Není to myšlenka rozhodně nová, o přenosu zemědělské politiky do působnosti členských států se mluvilo již v 80. a 90. letech<sup>492</sup> a někteří odborníci dokonce tvrdili, že částečná renacionalizace ve skutečnosti proběhla.<sup>493</sup> Výzvy k renacionalizaci nabyly na hlasitost na přelomu tisíciletí s postupujícími hospodářskými reformami v EU, klíčovým příspěvkem v tomto směru byla známá Sapirova zpráva zabývající se konkurenceschopností EU. Autoři v ní uváděli, že výdaje na společnou zemědělskou politiku zbytečně vážou prostředky, které by EU mohla využít efektivněji, a že politika plní dnes hlavně sociální (tedy distributivní) funkci. Z obou důvodů by byla výhodnější ji řídit a financovat z národní úrovně.<sup>494</sup> Renacionalizace politiky by mohla přinést rovněž další výhody, většinou

<sup>491</sup> Dále bude v této podkapitole využíván politologický termín renacionalizace.

<sup>492</sup> Srv. BUBLOT, George. Gradual renacionalization of the CAP. *European Review of Agricultural Economics*, 1987, roč. 11, č. 2, s. 187-193; GRANT, Wyn. The limits of common agricultural policy reform and the option of denationalization. *Journal of European Public Policy*, 1995, roč. 2, č. 1, s. 1-18.

<sup>493</sup> OBRADOVIC 1997, s. 67-68.

<sup>494</sup> SAPIR, André a kol. *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*. Oxford: Oxford: University Press, 2004, s. 200-201.



těžící z nutně většího prostoru pro zohlednění domácích zájmů než při formování celounijní pozice.<sup>495</sup>

Proč přes všechny námitky zůstává společná zemědělská politika jádrem činnosti EU a nejenže stále odčerpává významnou část jejího rozpočtu, ale týká se jí také více než čtvrtina legislativy vydávané unijními institucemi?<sup>496</sup> Proč reformy, pokud už k nim bylo vůbec přistoupeno, byly pouze opatrného rázu a jejich implementace trvala desítky let? Navíc není žádným tajemstvím, že změny nebyly motivovány ani tak snahou o zefektivnění politiky jako spíše vnějšími objektivními faktory, konkrétně nedostatkem prostředků v rozpočtu EU na udržení rostoucích výdajů a tlakem Světové obchodní organizace na ukončení protekcionistických obchodních praktik ze strany EU.

Odpověď na „záhadu“ předchozího odstavce není složitá. Základní rovnice politiky zní: výslednou politiku je možné odvodit od kombinace zájmů aktérů a rozhodovacích pravidel (institucí). Politologové zároveň dokázali, že tvorba politiky v EU je dvoustupňovou hrou, nejdříve vnitrostátní aktéři tlačí na své vlády, ty pak prosazují dané postoje na centrální úrovni.<sup>497</sup> Nejprve se zaměřím na faktor zájmů. Zemědělci obecně patří k nejlépe organizovaným zájmovým skupinám na světě. V minulosti byl jejich vliv z důvodu většího počtu osob působících v sektoru možná významnější, ale také dnes jsou schopni pomocí řady mechanismů typu blokády prosadit své priority. Mají většinou úzké napojení na ministerstva zemědělství, která jsou logicky přímo zainteresována na udržení prominentního postavení zemědělství. Zájmy sektoru jsou zastoupeny také na evropské úrovni, zastřešuje je organizace Copa-Cogeca, považovaná za nejvlivnější v Bruselu působící zájmovou skupinu. Velmi zjednodušeně je možné uvést, že klíčovým zájmem zemědělců vždy bylo bránit reformám politiky a snížení množství prostředků do ní plynoucích, prosazovali zároveň co největší ochranu unijního trhu. Neaktivnější v tomto směru byli samozřejmě zemědělci ze zemí s významným podílem zemědělství, jako je Francie, obecně států jižního křídla a Irsko. Naopak Spojené království, Nizozemsko a skandinávské státy byly tradičně příznivci radikálnějších změn.<sup>498</sup>

Přejdeme nyní ke stručnému náčrtu rozhodovacího rámce společné zemědělské politiky. Klíčové posuny bylo samozřejmě možné provést změnou zřizovacích smluv, přes některé pokusy však tato snaha vždy fatálně selhala, dosažení jednomyslného souhlasu bylo utopií. Proto změny

<sup>495</sup> Pro podrobnější shrnutí argumentů NIEMI, Jyrki, KOLA, Jukka. Renationalisation of the Common Agricultural Policy: Mission Impossible? *International Food and Agribusiness Management Review*, 2005, roč. 8, č. 4, s. 27-37.

<sup>496</sup> Z 2193 předpisů sekundárního práva vydaných v roce 2010 se jich zemědělství týkalo 537. Údaje byly získány z databáze Eur-lex.

<sup>497</sup> Za všechny MORAVCSIK, Andrew. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, 1993, roč. 31, č. 4, s. 480-507.

<sup>498</sup> K tradičním pozicím aktérů politiky více GREER, Alan. *Agricultural policy in Europe*. Houndmills: Palgrave, 2005, s. 32-66.

mohly být prosazeny výhradně v běžném legislativním postupu. Zde se od počátku uplatňovalo schéma, ve kterém Komise držela návrhový monopol a o konečné podobě opatření rozhodovala Rada kvalifikovanou většinou. V Komisi primární odpovědnost drželo generální ředitelství pro zemědělství (DG Agri), v Radě rozhodovala Rada ministrů pro zemědělství a rybolov (AgriFish). Oba subjekty vystupovaly jako obhájci zemědělských zájmů a samozřejmě jakékoliv oslabování společné politiky braly jako oslabování vlastní pozice. Možnost kvalifikované většiny navíc nebyla využívána, zemědělská politika patřila k oblastem nejvíce postiženým tzv. Lucemburským kompromisem, podle kterého až do konce 80. let de facto neformálně platila jednomyslnost.<sup>499</sup> Výsledek byl tak podobný jako u změny Smluv, zvláště když zájmové skupiny odmítaly jakýkoliv návrh reforem bez ohledu na jeho obsah.<sup>500</sup>

Od počátku 90. let minulého století po opuštění Lucemburského kompromisu již bylo možné hlasovat o aktech v politice kvalifikovanou většinou, rozhodně ale nedocházelo k nějakému zásadnímu střetu mezi příznivci a odpůrci reforem. Vždy byly strany schopné dosáhnout kompromisu, jak již bylo řečeno, reformy byly ostatně dominantně vnucené vnějšími okolnostmi. Klíčovým bodem v diskusi bylo množství peněz jdoucí do politiky. Zemědělci (a vlády států jako jejich obhájci), kteří těžili nejvíce z dotací, byli ochotni změnit strukturu dotací nebo posílit environmentální rozměr zemědělství, trvali ale na zachování celkového objemu prostředků. Tohoto cíle se dařilo dosáhnout, později zejména na úkor nově přistoupivších zemí, které byly nuceny přijmout dlouhé přechodné období na sníženou výši přímých plateb.<sup>501</sup> Oficiální vyjednávací rámec předepsaný Smlouvami byl také často pouze stínem „velké hry“. V letech 2002-2003 státy podporující reformy, vedené Spojeným královstvím, pod dalším tlakem na rozpočet EU doufaly ve výraznou změnu, zatímco zejména Francie byla proti, Německo se tvářilo neutrálně. Jednání ovšem ovlivnila separátní dohoda mezi německým kancléřem Gerhardem Schröderem a francouzským prezidentem Jacquesem Chiracem, v níž Francie prosadila zafixování celkové částky na zemědělskou politiku až do roku 2013 výměnou za drobné reformy a ústupky i v jiných oblastech. Souhlas Německa jako hlavního přispěvatele do rozpočtu EU s Francií jako zásadním aktérem zemědělské politiky byl pro ostatní signálem, že diskuze je vlastně u konce.<sup>502</sup>

<sup>499</sup> VICE VASEY, Martin. Decision-making in the Agriculture Council and the Luxembourg Compromise. *Common Market Law Review*, 1988, roč. 25, č. 4, s. 725-732.

<sup>500</sup> SRV. GERMON, Carine. Obstacle to reform? Farm interest groups and the Common Agricultural Policy, 1968-1984. Příspěvek přednesený na konferenci EUSA, Boston, 2.-5. března 2011, s. 9-18.

<sup>501</sup> Zde se zároveň jasně ukazuje prvek vyjednávací síly v EU: Kandidátským zemím byla tato pravidla na podzim 2002 předložena ve formě nabídky „berte nebo nevstoupíte“.

<sup>502</sup> K vlivu rozhodovacích mechanismů a zájmů na podobu reforem do roku 2003 srv. podrobně CUNHA, Alrindo, SWINBANK, Alan. *An Inside View of the CAP Reform Process: Explaining the MacSharry, Agenda 2000, and Fischler Reforms*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 47-149.

Ačkoli současná podoba zemědělské politiky má díky tomu vymezeny základní mantinely do konce roku 2013, již delší dobu probíhají jednání o jejím dalším směřování, které bude samozřejmě úzce navázáno na objem a strukturu finanční perspektivy na léta 2014-2020. Je možné i zde očekávat opakování důsledků společné rozhodovací pasti? Situace se posunula přijetím Lisabonské smlouvy, neboť v zemědělské politice se nyní nově rozhoduje řádným legislativním postupem (čl. 43 odst. 2 SFEU) a Evropský parlament tak získal možnost spolurozhodovat o všech opatřeních. Než přejdu k postojům oficiálních aktérů, je vhodné poukázat na nezávislé návrhy týkající se budoucnosti politiky. V roce 2009 zveřejnila skupina významných agrárních ekonomů prohlášení, ve kterém doporučila financovat z rozpočtu EU pouze aktivity zemědělců ovlivňující veřejné statky s celoevropským dopadem,<sup>503</sup> většina podpory by tak měla pocházet z národních zdrojů jako odraz převažující renacionalizace.<sup>504</sup>

Konkrétní návrhy legislativy budou dílem Komise, začnu tedy s její pozicí. Hlavní roli zde má již zmíněné DG Agri, to vydalo po rozsáhlé veřejné konzultaci s mnoha subjekty<sup>505</sup> v roce 2010 sdělení, ve kterém načrtlo svou představu o budoucnosti zemědělské politiky do roku 2020. Určuje v ní hlavní cíle politiky a představuje tři scénáře reform, tzv. konzervativní (zachování současného směřování), evoluční (hlavně cílenější přístup k preferovaným prioritám) a revoluční (opuštění přímých plateb a zaměření se především na environmentální aspekty).<sup>506</sup> Z analýzy sdělení a dalších dokumentů DG Agri ovšem plyne výrazný odstup od scénáře č. 3 a částečně i č. 2, a tedy jednoznačné upřednostnění pokračování současného systému s pouze mírnými reformami.<sup>507</sup> DG Agri především jasně odmítá renacionalizaci zemědělské politiky, odůvodňuje to hrozbou narušení vnitřního trhu a vznikem diskriminace, založené na následných odlišných úrovních dotací poskytovaných jednotlivými státy.<sup>508</sup> Ani Komise ovšem nebyla jednotná. V raných fázích prací na obrysech nadcházející finanční perspektivy bylo jasně řečeno, že je nutné redukovat výdaje na zemědělskou politiku a přenechat je členským státům.<sup>509</sup> Tato pozice DG pro rozpočet se ovšem měla brzy změnit (viz dále).

Druhá nadnárodní instituce, Evropský parlament, je pevně rozhodnuta maximálně využít svých nově nabytých pravomocí a důrazně se zapojuje do diskuze. Obecně je možno shrnout

<sup>503</sup> Mezi ně se počítají zejména prvky jako biodiverzita, ochrana klimatu nebo kvalita vod.

<sup>504</sup> Deklarace *A Common Agricultural Policy for European Public Goods*. 2009. Dostupné na <http://www.reformthecap.eu/posts/declaration-on-cap-reform>. Prakticky stejné návrhy přinesly další prohlášení jiných skupin odborníků nebo řady neziskových organizací.

<sup>505</sup> Celkem přišlo 5600 návrhů a připomínek, srv. Evropská komise. *Společná zemědělská politika po roce 2013 – veřejná debata (souhrn příspěvků)*. Brusel: Evropská komise, 2010.

<sup>506</sup> Evropská komise. *Budoucnost SZP po roce 2020: Řešení problémů v oblasti potravin a přírodních zdrojů a územní problematiky. KOM(2010) 672/5 v konečném znění*, 18. září 2010, zejména s. 8-13.

<sup>507</sup> Viz analýza profesora Berkeley Hilla dostupná na <http://www.reformthecap.eu/blog/commission-communication-cap-appraisal-hill>

<sup>508</sup> European Commission. *Why do we need a Common Agricultural Policy?* Brussels: European Commission, 2009, s. 5-6.

<sup>509</sup> Viz nepublikovaný draft v European Commission. *A reform agenda for a global Europe*. 6. října 2009, s. 18-19 (dostupné u autora).

jeho pozici jako silně protireformní. Ostře vystupuje proti jakýmkoliv pokusům o renacionalizaci, prosazuje udržení výše rozpočtu pro zemědělství, nesouhlasí se snížením přímých plateb a odmítá dokonce i navyšování spolufinancování ze strany členských zemí, podle jeho názoru by veškeré prostředky měly pocházet z rozpočtu EU. Stejnou logiku obhajují dokumenty připravené jednotlivými výbory a většinou politických skupin. Jasně je pozice Evropského parlamentu vyjádřena ve zprávě k výše diskutovanému sdělení Komise (DG Agri), připravené europoslancem Albertem Dessem.<sup>510</sup>

Velmi rozmanité jsou přístupy členských států, v mnoha případech ještě ani není dokončena vnitrostátní diskuze.<sup>511</sup> Francie, ačkoliv dosud nezveřejnila svou oficiální pozici, jasně upřednostňuje minimální změny, včetně zachování zásadní role unijního financování. Konzervativní cestu následuje prozatím také Německo, ministerstva zemědělství obou nejvlivnějších zemí EU ostatně zveřejnila v září 2010 poziční dokument, ze kterého odmítání reformy číší.<sup>512</sup> Zejména v druhém případě je však nutné upozornit, že se nemusí jednat o názor země jako takové, naopak významná část politické scény se kloní k radikálnějším krokům, zejména v souvislosti se snahou snížit příspěvky Německa do rozpočtu EU. Mezi příznivce dalekosáhlých reform se řadí Spojené království, Dánsko, Švédsko nebo Nizozemsko, kterým by nevadilo zrušení přímých plateb ani částečná renacionalizace. Nově přistoupiční státy, vedené Polskem, se řadí spíše k odpůrcům změn, jejich hlavním cílem je dosáhnout ideálně jednotné sazby přímých plateb pro všechny státy EU.<sup>513</sup> Nátlakové zemědělské skupiny by nejraději zvrátily kolo dějin zpět, poziční dokument Copa-Cogeca požaduje návrat k větší podpoře produkce a zavedení vyšších výkupních cen, naopak plnění environmentálních požadavků považuje za „šikanu“ zemědělců, účast na poskytování veřejných statků by měla být jen dobrovolná.<sup>514</sup> Znovu je třeba přitom poukázat na propojení politiků se zemědělskými zájmy, ať již se to týká ministrů zemědělství, nebo klíčových poslanců Evropského parlamentu.<sup>515</sup>

<sup>510</sup> Usnesení Evropského parlamentu ze dne 23. června 2011 o společné zemědělské politice do roku 2020: Řešení problémů v oblasti potravin, přírodních zdrojů a územní problematiky. P7\_TA-PROV(2011)0297; usnesení bylo přijato významnou většinou (305 pro, 193 proti, 36 zdržení se).

<sup>511</sup> K analýze pozic členských států kromě dále uvedených srv. ZÄHRNT, Valentin. A Guide to CAP Reform Politics: Issues, Positions and Dynamics. *ECIPE Working Papers*, 2011, č. 3, s. 14-18 nebo přehled vizí všech zemí EU dostupný na <http://cap2020.ieep.eu/member-states>.

<sup>512</sup> Srv. *Franco German position for a strong Common Agricultural Policy beyond 2013*. 14. září 2010. Dostupné na [http://www.bmelv.de/cln\\_181/SharedDocs/Downloads/EN/International/FrancoGermanPosition-CAP.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmelv.de/cln_181/SharedDocs/Downloads/EN/International/FrancoGermanPosition-CAP.pdf?__blob=publicationFile).

<sup>513</sup> Viz například prohlášení devíti nových členských zemí v *Declaration on the future of Common Agricultural Policy beyond 2013*. 3. února 2010. Dostupné na <http://www.minrol.gov.pl/index.php?/eng/content/download/23197/121955/file/declaration.pdf>.

<sup>514</sup> Copa-Cogeca. *The Future of the Common Agricultural Policy post-2013*. Brussels: Copa-Cogeca, 2010, s. 6-10.

<sup>515</sup> K tomu velmi zajímavý investigativní článek CLASPER, James, THURSTON, Jack. *Who Runs the CAP?* 25. října 2010. Dostupné na <http://eutransparency.org/who-runs-the-cap/>

V Radě diskuze o reakci zemí na sdělení Komise probíhaly od prosince 2010, kompromisní závěry maďarského předsednictví k otázce byly schváleny v březnu 2011. Ministři souhlasili s pokračováním společné zemědělské politiky, včetně struktury dotací, zdůraznili potřebu zvýšení efektivity, u řady kontroverzních otázek zejména v oblasti financování jsou však závěry poměrně nicneříkající nebo jen naznačené.<sup>516</sup> I přesto je odmítlo podpořit sedm členských států, které dokument považovaly za málo ambiciózní a v podstatě protireformní.<sup>517</sup> První podrobné návrhy Komise se očekávají na podzim 2011, pravděpodobné směřování politiky ale lze odvodit od již zveřejněného návrhu finanční perspektivy pro období 2014-2020. Relativní podíl zemědělství na výdajích se ve srovnání se současnou perspektivou mírně snižuje, v absolutních částkách je však téměř shodný, celkem má na společnou zemědělskou politiku být vydáno 371,7 miliardy eur, z toho 281,8 miliardy na přímé platby.<sup>518</sup> Tento návrh naznačuje, že razantní reformy nelze očekávat a je tak velkým vítězstvím zemědělských zájmů. Ačkoliv jednání zdaleka nejsou u konce, jejich pravděpodobným výstupem bude spíše než revoluce v nejlepším případě mírná evoluce zemědělské politiky.

### 4.3.3 Faktory naplnění podmínek společné rozhodovací pasti

Teoreticky, jak dosvědčují zveřejněné názory odborníků, by nejvýhodnějším řešením pro EU jako celek byla rozsáhlá renacionalizace společné zemědělské politiky, unijní financování by bylo vhodné udržet pouze u poskytování veřejných statků. Už padla zmínka o naprosto rozdílných východiscích zemědělského sektoru v jednotlivých státech, tato nesporná skutečnost a nedostatek prostředků vedly k tomu, že jisté úseky politiky již v současnosti jsou řízeny společnými předpisy, ale konkrétní opatření jsou v gesci členských států. Týká se to zejména otázek spojených s rozvojem a financováním druhého pilíře (rozvoj venkova) nebo možnosti podpory zvláštních typů zemědělství.<sup>519</sup> Státy jsou při dodržení daných podmínek oprávněny poskytovat dodatečné zemědělské dotace z vlastních rozpočtů, například ve Finsku tato pomoc činí až 40 % dotací v sektoru.<sup>520</sup>

Ze zmíněných skutečností je patrné, že objektivní důvody zabraňující renacionalizaci politiky jsou stěžejí udržitelné. Námitka Komise, poukazující na hrozbu diskriminace na vnitřním trhu, by byla řešitelná pomocí pravidel pro vnitrostátní dotační politiku, která by nesměla

<sup>516</sup> Dokument Rady č. 7921/1, 18. března 2011, s. 2-7.

<sup>517</sup> Litva, Lotyšsko, Estonsko, Spojené království, Dánsko, Švédsko a Malta. Analýza viz Euroskop. *Zemědělství a rybolov v březnu 2011*. 8. dubna 2011. Dostupné na <http://www.euroskop.cz/8451/18748/clanek/zemedelstvi-a-rybolov-v-breznu-2011/>

<sup>518</sup> Srv. Evropská komise. *Rozpočet – Evropa 2020. KOM(2011) 500 v konečném znění*, 29. června 2011, s. 15-17.

<sup>519</sup> Viz čl. 69 nařízení Rady č. 1782/2003 ze dne 29. září 2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce. Úř. věst. L 270, 21. října 2003, s. 1 a násl.

<sup>520</sup> Navíc zatímco výše dotací z EU stagnuje, vnitrostátní pomoc se zvyšuje, srv. NIEMO, Jyrki, AHLSTEDT, Jaana. *Finnish Agriculture and Rural Industries 2011*. Helsinky: Agrifood Research, 2011, s. 47-78.

ovlivňovat situaci na trhu. Že je možné dotovat zemědělství, aniž by to ovlivnilo trh, dokazují požadavky prosazované Světovou obchodní organizací,<sup>521</sup> kterým se ostatně přibližuje také EU. Další podpůrná tvrzení proti renacionalizaci uváděná Komisí nebo Evropským parlamentem jsou již čistě politického rázu.

Zpochybnění platnosti tezí o faktických nevýhodách renacionalizace po mém soudu nabízí jediné alternativní vysvětlení, a tím je oprávněnost hypotéz společné rozhodovací pasti. K doložení mého tvrzení se pokusím poznatky z posledních diskuzí o reformě společné zemědělské politiky propojit s odražkami odůvodňujícími omezené využití zpětného přenosu pravomocí uvedenými na konci podkapitoly 4.3.1:

- Zpětný přenos jako prolomení zásady prohlubující se integrace. Společná zemědělská politika patří k symbolům integračního procesu. I přes její negativní stránky sehrála významnou historickou úlohu, úplný návrat politiky do gesce členských států proto může být považován za extrémní krok, který by podkopal jeden ze základních kamenů EU.
- Riziko nejistoty pro členské státy při zpětném přenosu. V zakládajících členských státech funguje společná zemědělská politika celé půlstoletí, rychle se na ní adaptovaly rovněž přistupující země. Přejechod k čistě vnitrostátnímu řešení tak skrývá řadu neznámých, nemalá skupina států by finančně trpěla, neboť ani odečtení poměrné výše příspěvků do rozpočtu EU by nevyvážilo výrazně zvýšené národní výdaje na dotace. Narostla by také vnitrostátní odpovědnost politiků členských zemí za sektor zemědělství, již by se nemohli vymlouvat na opatření „Bruselu“, tento faktor s ohledem na notorický nevděk odvětví (kdy byli zemědělci spokojeni?) není radno podceňovat. Prvek nejistoty hraje významnou roli i pro samotné zemědělce (a je zastupující zájmové skupiny), ti si nemohou být jisti, že vnitrostátní řešení by pro ně bylo výhodnější, a tudíž upřednostňují *status quo*.
- Role nadnárodních institucí. Komise, zejména DG Agri, a Evropský parlament patří k nejradikálnějším obhájčům udržení současného stavu. Renacionalizace zemědělské politiky by kromě symbolických dopadů znamenala i bezprostřední snížení rozpočtu EU o 40 %, aniž by zde byla jistota, že členské státy umožní alokaci těchto prostředků na jiné, efektivnější unijní výdaje.<sup>522</sup> Jelikož vliv institucí je odvozen i od objemu peněz, na jejichž přerozdělení mají vliv, takové riziko nadnárodní orgány

<sup>521</sup> Podle pravidel WTO je dovolena pouze podpora neovlivňující produkci a obchod (tzv. zelená skupina), srv. *Agreement on Agriculture, Annex 2*. 1994. Dostupné na [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/14-ag\\_02\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag_02_e.htm)

<sup>522</sup> Jak navrhovala Sapirova zpráva. Naopak lze předpokládat, že by ušetřené finance chtěly státy renacionalizovat také a využít pro financování národních zemědělských politik.

odmítají podstoupit a raději upřednostňují „vrabce v hrsti“. Možnost překonání odporu formou kompenzací (postranní platby, balíček) je vzhledem k potřebnému vysokému objemu prostředků a mnoha neznámým nerealistická.

Jak bylo uvedeno, překonání překážek by si vyžádalo vysoce motivované aktéry s dostatečnými zdroji. Při jednáních v zemědělské politice existují státy podporující renacionalizaci nebo radikální reformy (viz výše), jejich síla a vůle jsou však omezené. Pokud sečteme počet hlasů zemí, které odmítly v březnu 2011 prozatímní pozici Rady ke sdělení Komise, zjistíme, že dohromady nedisponují ani blokační menšinou při hlasování kvalifikovanou většinou.<sup>523</sup> Za těchto podmínek je tak pro ně výhodnější se přizpůsobit a prosazovat mírné reformy, především se však snažit politiku posunout tak, aby získali ze společného koláče co nejvíce pro sebe. Jelikož největší příjemci se naopak nechtějí vzdát svých plateb, paradoxně je výsledkem tlak všech na když ne zvýšení, tak alespoň udržení celkové částky proudící do politiky. Suboptimální dopady rozhodovací pasti jsou v konečném důsledku zřejmé a nejenže se na míle vzdalujeme od dosažení Pareto hranice pro všechny aktéry, ale naplněna není ani Kaldor-Hicksova podmínka, neboť výhody pro některé země nevyváží ztráty pro jiné a poraženým je rovněž EU jako celek.

#### 4.4 Závěr: cesty k častější aplikaci částečného zpětného přenosu pravomocí

Částečné zpětvzetí pravomocí je procesem plně podléhajícím podmínkám unijního práva, jednostranné kroky členských států v tomto směru jsou podle všeho zapovězeny. Objevily se sice návrhy, aby stát mohl na svém území sám derogovat jemu nevyhovující sekundární legislativu, ty však byly pojmány jako excentrické představy menšiny teoretiků.<sup>524</sup> V rámci souhlasného postupu ale existuje řada možností jak pravomoci přenést zpět z EU na úroveň zemí.<sup>525</sup> Lisabonská smlouva prostřednictvím jasnějšího vymezení základních pravidel pro výkon pravomocí v EU a zavedením konceptu oboustranné flexibility otevřeně formulovala, že integrace nemusí směřovat jen ve směru prohlubování.

Změny primárního práva dovolují systémové změny integračního projektu. Dodnes však nenastal jasný případ, kdyby jimi byla EU výslovně odebrána jí držená pravomoc (právní základ). Citované příklady byly „pouze“ reakcí členských států na judikaturu Soudního dvora, do jisté

<sup>523</sup> Zmíněných sedm států dohromady má pouze 64 hlasů v Radě, zbytek zemí disponuje 281 hlasy, limit pro schválení opatření je 255 hlasů.

<sup>524</sup> Pro takové ustanovení srv. čl. XXIX návrhu ústavy pro Evropu z pera odborné skupiny European Constitutional Group. *The Constitution of the European Union*. 1993. Dostupné na [http://www.la.fnst-freiheit.org/uploads/1207/legal\\_text.pdf](http://www.la.fnst-freiheit.org/uploads/1207/legal_text.pdf)

<sup>525</sup> Někteří autoři klasifikovali jako zpětvzetí také přesun rozhodování z komunitárního do mezivládních pilířů, což byl v polovině 90. let případ aktivit v oblastech obchodní a rozvojové politiky. V kapitole jsem tuto otázku nediskutoval, neboť zaprvé se nejedná o skutečné zpětvzetí (pravomocí má pořád EU), zadruhé šlo o specifickou situaci, dnes již pouze s limitovaným dopadem. Viz diskuze v OBRADOVIC 1997, s. 68-72.



míry ovšem aktivity EU omezily. Významný je fakt, že státy tak učinily novelizací Smluv, naznačily tím svou vůli zasáhnout při shodě zájmů i tímto způsobem, k dispozici totiž měly také jiné, řekněme méně kontroverzní nástroje.<sup>526</sup> Na druhou stranu, jednalo se o výjimky. Procesní podmínky pro novelizace jsou natolik vysoké, že překonat společnou rozhodovací past pro zpětný přenos je zde mimořádně složité. Jak výstižně shrnul Mark Pollack, novelizace Smluv je „jadernou volbou- velmi efektivní, ale obtížně využitelnou - a proto se jedná o relativně málo věrohodný prostředek kontroly členským státem.“<sup>527</sup> Lisabonská smlouva přidala výslovné přiznání možnosti využití změn Smluv ke zpětnému přenosu, ale superrigidní proceduru nezměnila. I když od přijetí Lisabonské smlouvy uplynulo relativně málo času, nevšiml jsem si ani náznaku diskuze o případných „kandidátech“ na omezení pravomocí EU. Domnívám se proto, že výrazné přesuny pravomocí zpět cestou změn primárního práva nelze do budoucna očekávat.

Jako realističtější se jeví zpětvzetí pravomocí prostřednictvím rušení předpisů sekundární legislativy v oblastech spadajících do sdílených pravomocí. Teoreticky je základní rámec oboustranného přenosu dobře ukotven ve Smlouvách a díky zvětšenému důrazu na naplnění podmínek subsidiarity by měl být vhodným prostředkem proti jednosměrné centralizaci EU. Bohužel, v praxi se tato východiska nepotvrzují. Komise ani jiné instituce EU nejsou ochotné bez náhrady rušit sekundární legislativu, přes proklamace o opaku se rozšíření prozatím nedočkaly automatické revizní nástroje typu přezkumných a sunset klauzulí. Přístup zejména Komise je ostatně takový, že když už je nějaký předpis zrušen a není nahrazen novou unijní legislativou, má snahu alespoň zabránit členským státům ve vydávání vlastních předpisů v dané otázce.<sup>528</sup> Jako kdyby snad platilo pravidlo, že každý vnitrostátní předpis musí být nutně diskriminační. Při podobném řešení se daná věc neobnovuje jako pravomoc států, ale zařazuje se vlastně do okruhu tzv. zrušených pravomocí, které nevlastní nikdo.<sup>529</sup>

Hlavní překážkou funkčnosti zpětného přenosu jsou ovšem rozhodovací procedury. Na rozdíl od národních legislativních procesů, kdy postačí pro přijetí rozhodnutí obvykle prostá většina hlasů, jsou většiny v EU nastaveny daleko přísněji. Zatímco při schvalování nové legislativy to může být bráno jako prostředek proti dalšímu přenosu pravomocí, při rušení předpisů se logika obrací a je rázem daleko složitější předpis zrušit, i nepatrná menšina dokáže zabránit změně. To vše navíc v situaci, kdy do hry vstupují další faktory, které činí ze zpětného přenosu obtížnější proces než z přenosu na EU. Paradoxně se tak může zle nevyplatit spoléhání

---

<sup>526</sup> Pro jiné strategie, které státy mohou uplatit při své nelibosti s rozhodnutími Soudního dvora, srv. ARNULL, Anthony. *Me and My Shadow: The European Court of Justice and the Disintegration of European Union Law. Fordham International Law Journal*, 2007, roč. 31, č. 5, s. 1185-1206.

<sup>527</sup> POLLACK, Mark. *Delegation, Agency and Agenda Setting in the EC. International Organization*, 1997, roč. 51, č. 1, s. 118-119.

<sup>528</sup> Srv. otevřeně Evropská komise 2005, s. 6.

<sup>529</sup> Viz k tomu diskuze v podkapitole 7.1.6.



na jednomyslnost, neboť přijetí jakéhokoliv aktu podléhajícího této proceduře jej činí prakticky nezrušitelným, u kvalifikované většiny je šance přeci jen vyšší. Do jiného světla se touto optikou uvažování dostává také passerelle klauzule dovolující změnu hlasování z jednomyslnosti na kvalifikovanou většinu, obsažená v čl. 48 odst. 7 prvním pododstavci L-SEU.<sup>530</sup>

Celkově nicméně platí, že současná právní úprava v EU nedovoluje snadné rušení legislativy a tím zpětný přenos pravomocí, je proto na místě zamyslet se nad možnostmi *de lege ferenda*. Některé již byly diskutovány. Zatímco povinné včleňování sunset klauzulí nelze doporučit, za ztracenou příležitost pokládám odmítnutí iniciativy na poslední mezivládní konferenci, aby členské státy mohly samy navrhnout zrušení sekundární legislativy. Obava z narušení jednoty unijního právního řádu není podle mého opodstatněná, stát(y) by i tak musely přesvědčit většinu dalších zemí a u řádného legislativního postupu také Evropský parlament.

Zásadním posunem a možnou cestou k prolomení rozhodovací pasti by ale bylo až snížení hranice potřebné pro zrušení aktu. Jednoduše by to například znamenalo, že pokud je pro přijetí předpisu, a tedy přesun daného opatření na EU, vyžadována jednomyslnost, ke zrušení aktu bez náhrady a návratu aktivity do gesce států by postačovala kvalifikovaná většina, pokud by se pro přijetí uplatňovala kvalifikovaná většina, tak pro zpětný přenos jen většina prostá. Tímto by se mohl alespoň částečně vyrovnat dopad diskutovaných faktorů, které snižují vůli omezovat pravomoci EU. Varianta nižší většiny pro zrušení aktu by také znamenala, že pokračování zásahu EU by již nemohlo být založeno na vůli jednoho nebo několika málo členů odmítajících změnu, ale musela by jej neustále podporovat široká skupina států, což lze jistě považovat za souladné se zásadou subsidiarity.

Přes své kladné stránky nebylo zavedení konceptu nižších většin pro zpětvzetí do primárního práva nikdy ani oficiálně navrženo.<sup>531</sup> Nejblíže tomu asi bylo na Konventu, kde Pracovní skupina V, projednávající budoucnost doplňkových pravomocí, většinově doporučila, aby akty přijaté jednomyslně na základě již mnohokrát diskutované flexibilní klauzule mohly být zrušeny kvalifikovanou většinou.<sup>532</sup> Do konečného konventního textu Smlouvy o ústavě se ale tento bod nedostal. Ostatně ani úspěch návrhu by neznamenal v praxi významnou změnu, neboť jak bylo uvedeno v podkapitole 3.4, flexibilní klauzule se pro široký rozsah jiných právních základů využívá stále méně. Na druhou stranu jelikož dříve o aktech založených na čl. 308 SES

<sup>530</sup> Dvojsměrnost klauzule přehlédl Senát, který ji označil ve svém návrhu k Ústavnímu soudu za „nástroj jednosměrné změny pravomocí.“ Příloha usnesení Senátu č. 379 ze dne 24. dubna 2008. VI. funkční období, s. 2. Ústavní soud tyto souvislosti v nálezu Lisabon I neřešil.

<sup>531</sup> Odborníci to navrhovali jako agendu pro mezivládní konferenci několikrát, viz například VIBERT, Frank. *A core agenda for the Inter-Governmental Conference (IGC)*. London: European Policy Forum, 1995, s. 35; srv. také čl. 29 odst. 1 Freiburského návrhu ústavy EU obsažený v CONV 495/03, 20. ledna 2003, s. 14 (postačující prostá většina v Radě a dokonce povinnost Komise předložit příslušný návrh při výzvě národních parlamentů).

<sup>532</sup> CONV 375/1/02 REV 1, 4. listopadu 2002, s. 16-17.

rozhodovaly státy jen po konzultaci Evropského parlamentu, návrh Pracovní skupiny V elegantně obcházel problém zapojení nadnárodních institucí. Za současného stavu, kdy Evropský parlament je rovnoprávně s Radou zapojen do schvalování téměř veškeré sekundární legislativy, by snížení prahů pro většiny v Radě nemuselo mít kýžený dopad kvůli pravděpodobnému odmítání rušení aktů právě ze strany Evropského parlamentu. Jeho vyloučení z procesu rušení by zase sotva obstálo z důvodu nelegitimity takového kroku. Vyřešení pozice nadnárodních orgánů v rozhodovacím procesu při rušení předpisů sekundárního práva se tak ukazuje jako uzlový bod funkčního modelu částečného zpětvzetí pravomocí členskými státy.

## 5 Úplné zpětvzetí pravomocí členských státem (vystoupení z EU)

Pokud částečný zpětný přenos pravomocí je v EU bílou vránou, tak by vystoupení někteří mohli považovat za yettiho. Jedná se ale o koncept přirozeně navazující na částečné zpětvzetí, jde vlastně o úplné zpětný přenos pravomocí, proto tato kapitola do dizertační práce nesporně zapadá. Část je rozdělena do sedmi podkapitol. V první vysvětlují, že vystoupení z EU v historické perspektivě i v dnešních souvislostech není zcela teoretickou záležitostí. Druhá podkapitola nabízí teoretický rámec modelových výstupních klauzulí převzatý z mezinárodního práva. Výstupní klauzule jako součást zřizovacího dokumentu je důležitý prvek, který určuje základní podmínky výstupního procesu, potažmo široké spektrum dalších záležitostí s vystoupením souvisejících. Cílem kapitoly jako celku přitom není pouze analyzovat současný stav, ale zamyslet se rovněž nad strukturou vhodné výstupní klauzule pro EU. Třetí podkapitola stručně analyzuje právní stav před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, dokazujíc, že zatímco souhlasné vystoupení vyloučeno nebylo, o jednostranném to neplatí. Následující část popisuje obsah některých v minulosti předložených návrhů výstupních klauzulí pro EU, zvláštní pozornost je soustředěna na analýzu vzniku současné podoby klauzule. Rozbor klauzule je proveden v dalších dvou podkapitolách; nejprve v obecné rovině výhod a hrozeb plynoucích ze zařazení možnosti jednostranného vystoupení do primárního práva, následně ve formě kritického výkladu jednotlivých ustanovení čl. 50 L-SEU. Protože znění článku ponechává řadu otázek otevřených a nelze ho považovat za nejšťastnější, pokusím se v závěru nabídnout řešení úpravy vystoupení *de lege ferenda*.

### 5.1 Relevance vystoupení z EU

Je vystoupení členského státu z EU skutečně nemyslitelné? Prozkoumejme nejprve historické empirické zkušenosti. V roce 1962 získalo na Francii nezávislost Alžírsko, do té doby pojímané jako nedílná součást metropolitního území. S Francií jsou spojeny daleko známější události z roku 1965, kdy se země na popud Charlese de Gaulla z důvodu nespokojenosti se směřováním ES rozhodla bojkotovat veškerá jednání Rady (tzv. politika prázdné židle), podle některých názorů se jednalo o *de facto* dočasné vystoupení hrozící přerůst ve vystoupení trvalé.<sup>533</sup> Hrozba byla odvrácena až uzavřením Lucemburského kompromisu. O deset let později se vláda Harolda Wilsona rozhodla uspořádat referendum s otázkou „Domníváte se, že Spojené království má setrvat v Evropském společenství (společném trhu)?“. Důvodem pro konání referenda byla

<sup>533</sup> KAISER, Joseph. Das Europarecht in der Krise der Gemeinschaften. *Europarecht*, 1966, roč. 1, č. 1, s. 22, citováno dle BAQUERO-CRUZ, Julio. The Luxembourg Compromise from a Legal Perspective. IN: PALAYRET, Jean-Marie (ed). *Visions, Votes and Vetoes*. Brussels: Peter Lang, 2006, s. 255.

spíše snaha urovnat spory uvnitř labouristické strany, vláda i konzervativní opozice doporučovaly občanům hlasovat kladně, čemuž odpovídal také výsledek.<sup>534</sup> Vystoupení slibovala v předvolební kampani v roce 1981 řecká strana PASOK;<sup>535</sup> přestože volby vyhrála, o realizaci svého záměru se pokusit nemohla, nepřál mu prezident Konstantinos Karamanlis. Zhruba ve stejné době zařadila opuštění ES do svého programu britská labouristická strana, ta ale měla v tomto období k vládním křeslům hodně daleko.<sup>536</sup>

V neposlední řadě je zde případ Grónska, které je velmi často uváděno jako subjekt, který z EU vystoupil. Grónsko jako integrální součást Dánska se stalo členem ES vstupem v roce 1973, o pět let později Dánsko udělilo Grónsku autonomii. Přes významnou pomoc, kterou Grónsko od ES získávalo, bylo členství nepopulární z kulturních, ale především hospodářských důvodů.<sup>537</sup> V únoru 1982 grónská samospráva uspořádala referendum, ve kterém se 52 % hlasujících vyslovilo pro opuštění ES, samospráva následně vyzvala dánskou vládu, aby vyjedнала s ES podmínky vystoupení.<sup>538</sup> Rada začala vyjednávat s Dánskem již v roce 1982, nejspornějším bodem kupodivu nebyla samotná možnost opuštění ES, ale budoucí statut Grónska a z toho vyplývající charakter vzájemných vztahů včetně příslušejících výhod se zaměřením na rybolov. Jediným, kdo protestoval proti nastalé situaci, byla skupina poslanců Evropského parlamentu, kteří argumentovali ustanovením SES o jejím uzavření na dobu neurčitou (viz dále). Komise naopak se změnou statutu Grónska souhlasila, nakonec tak učinil i Evropský parlament a Rada schválila znění dohody v březnu 1984, formálně byla provedena změnou zřizovacích smluv. Po její ratifikaci členskými státy vstoupila v platnost v roce 1985 a Grónsku byl udělen statut zámořského území.<sup>539</sup>

Otázkou je, nakolik se citované případy dají považovat za skutečné precedenty vystoupení. U případu typu osamostatnění Alžírsko platí, že každý členský stát je oprávněn si svobodně určovat rozsah území dle své vůle, pokud tato změna nenarušuje mocenské poměry v EU nebo jinak neohrožuje zřizovací smlouvy.<sup>540</sup> Při konání referenda ve Spojeném království v roce 1975

<sup>534</sup> Více k referendu IRVING, Robert. The United Kingdom Referendum, June 1975. *European Law Review*, 1976, roč. 1, č. 1, s. 3-10. Referendum nebylo vzhledem k absolutní suverenitě britského parlamentu závazné.

<sup>535</sup> Srv. MILLER, Henry a kol.. Yes to the Prospect of Allani. *Time*, 2. listopadu 1981. Dostupné na <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,950587,00.html>.

<sup>536</sup> HAMILTON, Scott, BICKHAM, Edward. Britain in the European Community. The advantages and opportunities. *Politics Today*, 1981, roč. 17, č. 3, s. 315-322.

<sup>537</sup> K důvodům podrobně příspěvky v RASMUSSEN, Hjalte (ed). *Greenland in the process of leaving the European Communities*. Copenhagen: Forlaget Europa, 1983.

<sup>538</sup> Viz KRÄMÉR, Hans. Greenland's European Community (EC)-referendum, background. and consequences. *German Yearbook of International Law*, 1982, roč. 25, s. 309-315.

<sup>539</sup> Treaty amending, with regard to Greenland, the Treaties establishing the European Communities. OJ L 29, 1. února 1985, s. 1-7; k událostem mezi lety 1982-1985 srv. WEISS, Friedl. Greenland Withdrawal from the European Communities. *European Law Review*, 1985, roč. 10, č. 2, s. 179-184.

<sup>540</sup> Například požadavkem na změnu počtu přidělených hlasů v Radě nebo europoslanců. Nezávislost Alžírsko na pozici Francie nezměnila nic, viz EHLERMAN, Claus Dieter. Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft – Rechtsprobleme der Erweiterung, der Mitgliedschaft und der Verkleinerung. *Europarecht*, 1984, roč. 19, č. 1, s. 122.

orgány ES ani zbylé členské státy otevřeně neprotestovaly ani neargumentovaly zákazem vystoupení, což někteří autoři vykládají jako tichý souhlas s možností vystoupení.<sup>541</sup> Tento názor je však snadno vyvratitelný. Jak bylo uvedeno, referendum dopadlo ve prospěch pokračování členství Spojeného království, otázka vystoupení tedy *de facto* nebyla na pořadu dne. Právní otázky zůstaly stranou, neboť země nadále plnila všechny závazky vyplývající ze zřizovacích smluv a ostatní partneři rozumně čekali na výsledek referenda s tím, že případné problémy se mají řešit, až když opravdu nastanou.<sup>542</sup> Stejně tak vystoupení Grónska nemůže být precedensem pro jednostranné vystoupení členského státu. Z praktického hlediska Grónsko nebylo samostatným členem, ale jen autonomním územím jednoho z členů, v úvahu je nutné brát také jeho geografickou odlehlost a hospodářskou a populační bezvýznamnost. Podle většinového názoru i z právního hlediska grónský případ představuje územní omezení působnosti evropského práva a nikoliv vystoupení.<sup>543</sup> Veškeré kroky se k tomu uskutečnily s jednomyslným souhlasem členských států, nikoliv jednostranně.

Historické případy nám problematiku vystoupení tedy příliš nepřiblíží. Navíc od nich uběhlo minimálně 25 let, za kterých se integrační proces rozvinul a vzájemná závislost členských zemí zvýšila. Je díky tomu vystoupení méně pravděpodobné? Domnívám se, že nelze automaticky odpovědět kladně. Nejprve je třeba upozornit na to, že i když se tato kapitola zaměřuje na právní faktory vystoupení, fakticky jde v první řadě o politické rozhodnutí, byť by se všichni aktéři pravděpodobně snažili, aby se proces odehrál v souladu s právem.<sup>544</sup> Je v této souvislosti nadbytečné připomínat maximy, že nic netrvá věčně a v politice je všechno možné. Situace se v dnešním světě opravdu neustále mění. Kdo by čekal před několika lety, že několik států EU bude na pokraji bankrotu (nebo již v něm), ostatní státy budou vydávat stamiliardy eur na jejich záchranu a euro může bojovat o přežití? Právě často zoufalé reakce států, vedoucí až k dříve zcela nemyslitelným finančním řešením<sup>545</sup> nebo návrhům na společnou hospodářskou vládu,<sup>546</sup> mohou logicky vyvolat také odstředivé reakce. Ostatně z pěti obecných faktorů, které teorie uvádí jako možné příčiny opuštění nějakého svazku, se na EU vztahují minimálně tři.<sup>547</sup>

<sup>541</sup> Například SHAW, Jo. What Happens if the Constitutional Treaty Is Not Ratified? *European Policy Brief*, 2004, č. 6, s. 7.

<sup>542</sup> IRVING 1976, s. 11-12.

<sup>543</sup> Za všechny WEISS 1985, s. 182-185.

<sup>544</sup> Ke zdůvodnění viz ZBÍRAL, Robert. Vystoupení z Evropské unie ve světle evropského a mezinárodního práva. *Právník*, 2007, roč. 148, č. 7, s. 755-756.

<sup>545</sup> Například nákup státních dluhopisů Evropskou centrální bankou, zcela zjevně v rozporu s čl. 125 SFEU, nebo úvahy o evropských dluhopisech (vzájemné ručení za dluhy).

<sup>546</sup> Iniciativa Nicolase Sarkozyho a Angely Merkelové ze srpna 2011, viz KOUBOVÁ, Kateřina. Cesta z kroze: společná vláda eurozóny. *MF Dnes*, 17. srpna 2011, s. A8; jde samozřejmě jen o realizaci dávno známé teze, že měnová unie musí být doprovázena unií fiskální.

<sup>547</sup> Návrh a analýza těchto pěti obecných faktorů viz SUNSTEIN, Cass. Constitutionalism and Secession. *University of Chicago Law Review*, 1990, roč. 58, č. 2, s. 655-666; podobný seznam příčin BUCHANAN, Allen. *Secession: The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec*. Boulder: Westview Press, 1991, s. 29-75.

Důvody pro vystoupení by zde byly, to ale neříká nic o pravděpodobnosti využití konceptu. Zde bohužel je nutné konstatovat, že odhadnout vývoj a tak reálnou relevanci vystoupení jako takového není jednoduché. První námitka spočívá v tom, že rozhodnutí vystoupit vůbec nemusí být založeno na racionálních úvahách. Může se jednat o impulsivní akci momentální politické reprezentace té které země, provedenou bez ohledu na náklady. Takové chování předvídat nelze. Předpokládejme však, že se politici chovají racionálně a zvažili by zisky a náklady spojené s vystoupením a teprve pokud by byl výsledek kladný, přistoupili by na odchod z EU. Naneštěstí faktorů k započítání je tolik, že jejich zpracování by bylo velmi pracné.<sup>548</sup> Záleží i na tom, které z nich se rozhodne výzkumník zařadit: ekonomické, politické, lidskoprávní nebo dokonce mravní? Vymezením rámce se situace zjednoduší jen částečně, neboť neznámých je příliš mnoho. Už pouze rozdíly mezi možnými budoucími podobami vztahů s EU (v době úvah o vystoupení o nemůže být jasno o podobě vztahů) činí racionální odhad nemožným (viz diskuze dále). Zobecnění jsou zcela vyloučená, pro každou zemi bychom i při stejně zvolené srovnávací základně dostali odlišné výsledky, neboť jejich závislost (propojenost) na integraci je jiná. Výsledky dosavadních pokusů o provedení výpočtů k „výhodnosti“ vystoupení potvrzují ošidnost záměru, neshodly se ani výzkumy analyzující stejnou zemi, ve stejný časový okamžik a pouze ekonomické dopady vystoupení.<sup>549</sup> Oklikou se tak dostávám zpátky na začátek, racionální uvažování se přesvědčivě uplatnit nedá a při rozhodování půjde více o pocity, politické cíle jednotlivých aktérů a aktuální situaci. A tam, kde místo rozumu nastupuje srdce, nelze nic vyloučit. Proto úplný návrat pravomocí není ani dnes z říše pohádek.

## 5.2 Teoretické modely podoby výstupní klauzule v mezinárodních smlouvách

Před započítím rozboru právní úpravy vystoupení z EU může být užitečné nastínit jednoduchý teoretický rámec, jak je možné dle doktríny mezinárodního práva formulovat do textu smluv modely odstoupení od nich. Někteří by mohli namítnout, že využití modelů z mezinárodního práva není pro nadnárodní podobu EU vhodné, ale při bližším pohledu skeptici zjistí, že seznam obsahuje všechny představitelné možnosti. Ty jsou následující:

- 1) Smlouvy dovolující vystoupení kdykoliv;

<sup>548</sup> Pro (pouze rámcový) přehled překážek vystoupení z EU viz BERGLUND, Sara. Prison or Voluntary Cooperation? The Possibility of Withdrawal from the European Union. *Scandinavian Political Studies*, roč. 29, č. 2, s. 161-163.

<sup>549</sup> Šlo o studie věnující se Spojenému království; první z nich uzavřela, že vystoupení by zemi přineslo nižší hospodářský růst (PAIN, Nigel, YOUNG, Garry. The macroeconomic impact of UK withdrawal from the EU. *Economic Modelling*, 2004, roč. 21, č. 3, s. 405-406), druhá naopak došla k ekonomické prospěšnosti vystoupení (MINFORD, Patrick a kol.. *Should Britain Leave the EU? An Economic Analysis of a Troubled Relationship*. Cheltenham: Edward Elgar, 2005, s. 215-216).

- 2) smlouvy znemožňující vystoupení po pevně určený počet let, běh lhůty může počínat datem vstupu smlouvy v platnost nebo od data ratifikace daným státem;
- 3) smlouvy umožňující vystoupení pouze v pevně určených časových intervalech;
- 4) smlouvy umožňující vystoupení při jedinečné příležitosti, stanovené jako časový okamžik nebo při výskytu určité události;
- 5) smlouvy vyžadující automatické vystoupení, jestliže stát ratifikuje nějakou následnou dohodu;
- 6) smlouvy, které o vystoupení mlčí;
- 7) smlouvy zcela zakazující vystoupení.<sup>550</sup>

Je očividné, že povaha EU a zřizovacích smluv nedovoluje využití některých bodů. Jmenovitě model č. 2 je obtížně představitelný, neboť není kompatibilní s procesem prohlubující se integrace. Důvodem pro obsažení ustanovení tohoto modelu je obvykle zákaz vystoupení z důvodu dosažení okamžitého cíle smlouvy, po jeho úspěšném dosažení je vystoupení dovoleno.<sup>551</sup> Jiné varianty jsou rovněž nepředstavitelné, avšak aspoň teoreticky možné. U modelu č. 3, který je opakem č. 2, je vystoupení otevřeno jen po určitou dobu po ratifikaci smlouvy nebo po přistoupení k ní. Členství na zkoušku v EU ovšem moc smyslu nedává, pravidla jejího fungování a působení jsou dlouhodobě známá, kandidáti se na ně dlouze připravují a těžko pak mohou být z členství překvapeni. Klausule modelu č. 4 dovoluje vystoupení při určité předem ve smlouvě definované příležitosti, č. 5 vyžaduje povinné vystoupení, jestliže strana ratifikuje jinou smlouvu, která není kompatibilní s předchozí. Oba modely si lze v EU představit.

Ve světle uvedeného úprava vystoupení v EU může nabýt podoby modelů č. 1, 4, 5, 6 a 7. Každá z variant přitom posouvá charakter EU do jiné roviny. Poslední z nich by EU přiblížila federaci, neboť by naznačovala přesun suverenity na centrální úroveň.<sup>552</sup> Model č. 1 naopak ponechává právo na jednostranné vystoupení každé straně a zaručuje převahu států v procesu. Varianta č. 6 se kontroverzní otázce raději vyhýbá se s tím spojenými výhodami i nevýhodami (viz dále). Model č. 4 zastřešuje několik možností a závisí na tom, jak definujeme termín „jedinečná příležitost“. Buď ho chápeme *stricto sensu* a jde o událost odehrávající se pouze jednou,

<sup>550</sup> Seznam je založen na UN Office of Legal Affairs. *Final Clauses of Multilateral Treaties Handbook*. New York: United Nations, 2003, s. 109-112; Council of Europe. *Model Final Clauses for Conventions and Agreements Concluded within the Council of Europe*. Nedatováno. Dostupné na <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/clausesfinales.htm>; k diskuzi srv. HELFER, Laurence. *Exiting Treaties*. *Virginia Law Review*, 2005, roč. 91, č. 7, s. 1596-1599.

<sup>551</sup> Příkladem takových smluv jsou vojenské aliance namířené proti bezprostřednímu nebezpečí. Srv. čl. 13 Severoatlantické smlouvy, dávající právo odstoupit od smlouvy po dvaceti letech její platnosti (text k dispozici v 66/1999 Sb. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přístupu České republiky k Severoatlantické smlouvě).

<sup>552</sup> Staré právní diktum říká, že z federace se vystoupit nedá, zatímco z volnějších svazků ano. Srv. podobné závěry Carla Schmitta, Georga Jellineka a Hanse Kelsena citované ve FEINBERG, Nathan, 1963. *Unilateral Withdrawal from an International Organization*. *The British Yearbook of International Law*, 1963, roč. 39, s. 213-214.

nebo širěji a zahrnuje také události opakované. Druhá z variací je pro EU v praxi představitelnější, daná událost by mohla být například představována změnou Smluv přijatou většinou členů, umožňující (příkazující) nesouhlasícímu státu (státům) opustit EU. Konečně podle scénáře č. 5 je skupina států oprávněna dohodnout a ratifikovat zcela novou smlouvu, která by třeba výrazně prohloubila integraci, ve stejnou chvíli by tyto státy automaticky vypověděly platné smlouvy.<sup>553</sup>

Úprava vystoupení v duchu uvedených modelů může být doplněna řadou jiných požadavků, jako je oznámení o vystoupení, povinnost poskytnout hmotněprávní důvody pro vypovězení nebo předvídanou dohodou mezi vystupující zemí a organizací. Tyto podmínky významně ovlivní základní rámec. Jelikož podobných faktorů je celá řada, nebudou zde obecně diskutovány. I bez toho je zřejmé, že existuje mnoho způsobů formulace vystoupení v mezinárodní smlouvě s velmi odlišnými důsledky pro smlouvu (organizaci) a její strany.

### 5.3 Historický exkurz: vystoupení z EU dle právního stavu před platností Lisabonské smlouvy

V uplynulém půlstoletí se EU bouřlivě rozvíjela a spolu s tím rozsáhlými novelizacemi prošly také zřizovací smlouvy, úprava vystoupení se v nich ale neobjevila a EU se tak řadila k představitelům modelu č. 6. Jak již bylo řečeno, jedná se o střední cestu, jejíž výhodou je udržení si distance od dvou extrémů, modelů č. 1 a 7. Zřejmým negativem je naopak jistá právní nevyjasněnost situace, patrná také v EU. Byť se možná jednalo o téma diskutované pouze v úzké skupině teoretiků, spory mezi odborníky probíhaly s o to větší vášní. Stručně budou představeny hlavní body debaty pohledem unijního práva a mezinárodního práva veřejného.

Nejméně kontroverzní variantou bylo souhlasné vystoupení, tedy opuštění EU s jednomyslným souhlasem všech zbývajících členů. Menšina doktríny se domnívala, že i tato cesta je uzavřená, odvozovala to například právě z toho, že primárního právo neobsahovalo klauzuli o vystoupení<sup>554</sup> nebo že členství v EU garantuje občanům práva, jež jim jejich stát nemůže nabídnout, a tak je jich ani nemůže zbavit.<sup>555</sup> Tyto názory však byly ojedinělé a naprostá většina odborníků se domnívala, že členské státy jako „páni Smluv“ mají možnost upravovat parametry integračního procesu, včetně jeho účastníků, dle své libosti.<sup>556</sup> Vyloučeno tak nebylo

<sup>553</sup> Struktura klauzule může být i jiná: Stát přestane být členem EU, pokud již nebude stranou jiné smlouvy i třeba s integrací nesouvisející. Podle čl. XXX odst. 5 již citovaného návrhu Evropské ústavní skupiny z roku 1993 by stát musel opustit EU, pokud by přestal být členem Rady Evropy.

<sup>554</sup> Werner Thieme citovaný v DAGTOGLOU, Prodromos. How Indissoluble is the Community? IN: DAGTOGLOU, Prodromos (ed). *Basic Problems of the European Community*. Oxford: Blackwell, 1975, s. 260.

<sup>555</sup> EVERLING, Ulrich, 1983. Sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft noch Herren der Verträge? IN: BERNHARDT, Rudolf (ed). *Zum Verhältnis von Europäischem Gemeinschaftsrecht und Völkerrecht*. Berlin: Springer, 1983, s. 189, viz také diskuze v podkapitole 6.2.

<sup>556</sup> Argumentace se zde částečně překrývá s diskuzí o nezměnitelnosti určitých částí Smluv, viz podkapitola 4.2.1.



ani úplné rozpuštění EU, aniž by tomu mohly například nadnárodní instituce zabránit.<sup>557</sup> Jisté neshody panovaly v tom, zda souhlasné vystoupení mělo být pojato jako zrcadlový opak k přistoupení členské země, upravený v čl. 49 SEU, nebo jako tradiční novelizace Smluv zakotvená v čl. 48 SEU, z praktických důvodů by byla pravděpodobnější druhá varianta.

Domnívám se, že souhlasné vystoupení bylo za předchozí úpravy plně legitimní, a myslím, že v případě vůle nějakého státu opustit EU by to byl také nejpravděpodobnější výsledek celého procesu.<sup>558</sup> Na druhou stranu podmínka jednomyslnosti, následné ratifikace a další překážky by znamenaly, že vyjednávací pozice opouštějícího státu by byla poměrně slabá. Proto měla svůj význam také úvaha o možnosti jednostranného opuštění EU.

Už v podkapitole 4.1 byla podrobně analyzována skepse unijního práva k jednostranným krokům členských zemí. Tataž pravidla a judikaturu by zdánlivě bylo možné aplikovat i na otázku vystoupení, jestliže není možné převzít jednostranně jednu z pravomocí, tím spíše to musí platit pro pravomoci všechny (pravidlo *a maiore ad minus*). Úvaha je to ale správná jen zčásti, vystoupením by stát chtěl rozvázat všechny své závazky vůči EU, včetně výhod z integrace plynoucích. Primární právo až do přijetí Lisabonské smlouvy s výjimkou Smlouvy o ESUO neobsahovalo žádné ustanovení týkající se postupu pro jejich ukončení nebo vypovězení. To je praxe v mezinárodních smlouvách nezvyklá, ale ne výjimečná.<sup>559</sup> Nejblíže k takové úpravě byl čl. 51 SEU (stejně čl. 312 SES pro tuto smlouvu), podle kterého se „tato smlouva uzavírá na dobu neurčitou.“ V literatuře probíhaly vášnivé debaty o tom, co věta znamená pro charakter EU a možnost vystoupení, ale ani s použitím veškerých představitelných metod výkladu nešlo poskytnout jasnou odpověď. Nejpravděpodobnější vysvětlení zní, že tvůrci Smluv si nepřáli výslovně vyjádřit nerozpustitelnost EU, zároveň ale neposkytli ani právo na vystoupení. Pokud bychom však dohromady zvážili obsah jiných částí primárního práva, cíl a povahu integrace a náznaky v jurisprudenci Soudního dvora, lze dojít k závěru, že jednostranné vystoupení založené na unijním právu bylo velmi problematické.<sup>560</sup>

Při nedostatečném právním základu pro vystoupení v právu EU se řada odborníků i politiků obracela k mezinárodnímu právu veřejnému. To je obecně závazné pro všechny subjekty mezinárodního společenství, včetně EU a členských zemí, k tomu jsou zřizovací smlouvy nesporně akty mezinárodního práva. Na druhou stranu byla EU označována za „uzavřený

<sup>557</sup> Srv. analýzu a četnou literaturu v GÖTTING, Friedemann. *Die Beendigung der Mitgliedschaft in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos, 2000, s. 59-62.

<sup>558</sup> Viz také analogické řešení situace Grónska.

<sup>559</sup> Zhruba pětina smluv základajících mezinárodní organizace postrádá podobná ustanovení, viz WIDDOWS, Kelvin. The unilateral denunciation of treaties containing no denunciation clause. *The British Yearbook of International Law*, 1982, roč. 53, s. 98.

<sup>560</sup> Srv. podrobnou analýzu a odkazy na další literaturu v ZBÍRAL 2007, s. 760-766.

režim“<sup>561</sup>, ve kterém jsou pravidla mezinárodního práva aplikovatelná jen v míře chybějícího unijního *lex specialis*. Jestliže ale právní řád EU o vystoupení mlčel, jednalo se právě o takovou situaci. Nejdůležitějším dokumentem by pak byla Vídeňská úmluva o smluvním právu (VÚSP), podepsaná v roce 1969 a vstoupivší v platnost o 11 let později.<sup>562</sup> VÚSP se vztahuje na všechny smlouvy zřizující mezinárodní organizace, aniž by byla dotčena pravidla předmětné organizace (čl. 5 VÚSP). Je pravda, že VÚSP vstoupila v platnost až po ratifikaci SES a ne všechny členské země jsou jejími stranami,<sup>563</sup> všeobecně je ale akceptován názor, že VÚSP pouze kodifikovala již platné obyčejové mezinárodní právo z oblasti smluvních vztahů,<sup>564</sup> platnost pravidel v ní obsažených pro EU potvrdil rovněž Soudní dvůr.<sup>565</sup>

VÚSP obsahuje několik článků týkajících se ukončení smluv. Podle čl. 54 písm. a) VÚSP je strana oprávněna odstoupit od smlouvy v souladu s jejími ustanoveními, což dříve logicky nemělo pro EU význam, podle písm. b) stejného článku je vypovězení možné se souhlasem všech ostatních stran, potvrzující oprávněnost hypotézy o souhlasném vystoupení. Čl. 56 upravuje podmínky pro odstoupení u smluv, které o proceduře mlčí a bytostně se tak EU dotýkal. Odstoupit pak je dovoleno tehdy, jestliže takové právo bylo zamýšleno stranami při sepisování smlouvy nebo to plyne z její povahy. Ani jeden případ ale podle všeho na EU nedopadal. Podobně nemohly jako základ pro jednostranné vystoupení z důvodu uzavřenosti systému sloužit záminky materiálního porušení smlouvy jinou stranou (čl. 60 odst. 2 VÚSP, zásada *exception non adimpleti contractus*), nemožnosti splnit cíle smlouvy (čl. 61 VÚSP, zásada *ad impossibilia nemo tenetur*) a, i když zde se řada odborníků kloní k opaku, ani zásadní změna podmínek výkonu smlouvy (čl. 62, zásada *clausula rebus sic stantibus*). Krátký exkurz dosvědčuje, že také dovolání se pravidel mezinárodního práva veřejného nevedlo k právnímu ospravedlnění jednostranného vystoupení.<sup>566</sup> Lze tak uzavřít, že optikou práva nebylo až do přijetí Lisabonské smlouvy jednostranné vystoupení z EU dovoleno, jedinou legitimní cestou bylo pokusit se o opuštění organizace se souhlasem ostatních členů.

<sup>561</sup> HOFSTÖTTER, Michael, 2001. Suspension of Rights by International Organisations: The European Union, the European Communities and other International Organizations. IN: KRONENBERGER, Vincent (ed). *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?* The Hague: Asser Press, s. 40.

<sup>562</sup> V ČR vyhlášena pod 15/1988 Sb.

<sup>563</sup> Celkem ji prozatím neratifikovalo pět států EU, viz seznam stran VÚSP dostupný na [http://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?&src=UNTSO&mtdsg\\_no=XXIII~1&chapter=23&Temp=mtdsg3&lang=en](http://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?&src=UNTSO&mtdsg_no=XXIII~1&chapter=23&Temp=mtdsg3&lang=en)

<sup>564</sup> SINCLAIR, Ian. *The Vienna Convention on the Law of Treaties*. Manchester: Manchester University Press, 1984, s. 252.

<sup>565</sup> T-115/94 *Opel Austria v Council* [1997] ECR II-39, bod 77.

<sup>566</sup> Srv. podrobnou analýzu a odkazy na další literaturu v ZBÍRAL 2007, s. 766-771.

## 5.4 Cesta k výstupní klauzuli v čl. 50 L-SEU

Po dlouhou dobu členskými zeměmi výstupní klauzule nechyběla, není mi známo, že by se během dřívějších mezivládních konferencí o dané otázce byl jen diskutovalo. To na druhou stranu neznamenal, že by téma bylo zcela mrtvé, objevilo se několik návrhů jak k otázce nově přistoupit. Nejvíce z nich mělo svůj původ v Evropském parlamentu, další vznikaly v odborných kruzích.

Evropský parlament se několikrát pokusil posílit integraci zveřejněním návrhů nové podoby primárního práva. Prvním z nich byl v roce 1984 schválený návrh Smlouvy zřizující EU, připravený týmem kolem známého federalisty Altiera Spinelliho.<sup>567</sup> Klauzuli o vystoupení neobsahoval, podle čl. 82 ale pro ratifikaci postačovala většina členských států a, i když to nebylo řečeno přímo, pravděpodobně se počítalo se zanecháním neratifikujících zemí ve „starém“ ES.<sup>568</sup> Podobná konstrukce byla obsažena rovněž v návrhu zamyšleném jako příspěvek Evropského parlamentu k Maastrichtské mezivládní konferenci.<sup>569</sup> V únoru 1994 připravil další návrh komplexní změny primárního práva Výbor pro institucionální záležitosti (tzv. Oreja-Hermanův návrh). Čl. 47 opět předvídal ratifikaci většinou s tím, že nesouhlasící státy mohou setrvat v EU, nebo ji opustit a získat statut přidružené země.<sup>570</sup> Ač na první pohled jde o podobnou konstrukci jako v předchozích případech, fakticky je zde významný rozdíl, neboť ratifikující země nezakládají novou organizaci, ale pokračují v dosavadní a nutnost volby je na menšině. I když podle některých názorů návrh dával volné právo na opuštění EU,<sup>571</sup> po mém soudu se týkal jediné příležitosti, a to právě ratifikace nové smlouvy.

Všechny zmíněné návrhy mlčely o možnosti vystoupení po ratifikaci nové smlouvy (model č. 6), a tak stejně jako tehdy platné primární právo implicitně odmítaly volné jednostranné vystoupení (model č. 1). Naopak inovativní řešení byla volena pro překonání obtíží při ratifikaci. První dva dokumenty aplikovaly metodu „ústavního zlomu“<sup>572</sup> vůči tehdy platným smlouvám, z nichž by ratifikující státy vystoupily (model č. 5). Návrh Oreja-Herman připomínal model č. 4, neboť možnosti vystoupení podléhaly státy nesouhlasící s ratifikací. Všechna řešení by byla

<sup>567</sup> Resolution on the Draft Treaty establishing the European Union. *Bulletin of the European Communities*, 1984, č. 2, s. 9-22.

<sup>568</sup> Pro analýzu možných scénářů vstupu návrhu v platnost viz WEILER, Joseph, MODRALL, James. The Creation of the European Union and its Relation to the EEC Treaties. IN: BIEBER, Roland a kol. (eds). *An Ever Closer Union: A Critical Analysis of the Draft Treaty Establishing the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1985, s. 161.

<sup>569</sup> Srv. čl. 33 v Resolution on the European Parliament's guidelines for a draft constitution for the European Union (A3-165/90). OJ C 231, 17. září 1990, s. 91 a násl.

<sup>570</sup> Resolution on Constitution of the European Union (A3-0064/94). OJ C 61, 28. září 1994, s. 155 a násl.

<sup>571</sup> DIEZ-PICAZO, Luis. A Constitution for the European Union. *EUJ RSC Working Paper*, 1995, č. 9, s. 32.

<sup>572</sup> Termín použitý v jiné souvislosti v DE WITTE, Bruno. The process of ratification and the crisis options: A legal perspective. IN: CURTIN, Deirdre (ed). *The EU Constitution: The best way forward?* The Hague: Kluwer, 2005, s. 25.

samozřejmě vysoce problematická z hlediska unijního a mezinárodního práva a lze si jen obtížně představit jejich praktickou realizaci.

Návrhy odborníků mají odlišnou povahu než z nadnárodního Evropského parlamentu. Už vícekrát odkazovaný text připravený v roce 1993 Evropskou ústavní skupinou v čl. XXX (30)<sup>573</sup> obsahoval komplexní ustanovení o právu na vystoupení z EU. To bylo dáno každému státu, jedinou podmínkou byla jednoroční oznamovací lhůta. Článek obsahuje také procesní podmínky vystoupení, které jsou velmi volné a vychází z premisy nediskriminace vystupujícího státu. Text naplňuje představu skupiny o EU jako flexibilní organizaci, ve které je na jednostranném rozhodnutí členských států, na jakých částech projektu se budou podílet. Obdobně návrh zveřejněný v týdeníku *Economist* v říjnu 2000 jen stručně uvádí, že „Členský stát může EU kdykoliv opustit“ (čl. 20).<sup>574</sup> Ustanovení odráží úspornost celého návrhu, mnoho otázek je tím ale ponecháno nezodpovězených.<sup>575</sup> Posledním příkladem je podrobný návrh Evropského univerzitního institutu ve Florencii, ten se nicméně o vystoupení nezmiňuje.<sup>576</sup>

Všechny dosud citované návrhy mají jedno společné: jejich vliv na v dané době probíhající změny primárního práva byl minimální až nulový. Situace se změnila v prvních letech nového milénia, kdy hlavní aktéři v EU začali požadovat realizaci kroků, které by přiblížily organizaci k jejím občanům. V prosinci 2002 Evropská rada na svém zasedání v Laekenu zřídila Evropský konvent, kvaziústavní těleso politiků z evropských institucí a členských států. Cílem Konventu bylo diskutovat budoucí vývoj EU a navrhnout řešení pro její větší efektivitu a demokratičnost, včetně možnosti přípravy nového evropského ústavního dokumentu.<sup>577</sup> Ačkoliv Laekenská deklarace určila Konventu množství zadání, posouzení možnosti začlenění práva na vystoupení mezi ně nepatřilo. Přesto Konvent v konečné fázi schválil návrh Smlouvy o ústavě, který výstupní klauzuli obsahoval. Ve zbývající části této podkapitoly bude analyzován proces, který k zahrnutí klauzule do závěrečného textu dokumentu vedl. Kromě uvedení hlavních souvislostí má přehled význam pro historický výklad ustanovení.<sup>578</sup>

Hned na počátku je třeba přiznat, že přes svůj nepopiratelný význam otázka vystoupení bohužel nezískala potřebnou pozornost, například nebyla zřízena žádná specializovaná pracovní

<sup>573</sup> Návrh používal číslování článku římskými číslicemi.

<sup>574</sup> A Constitution for the European Union. *Economist*, 28. října 2000, s. 17-22.

<sup>575</sup> Návrh *Economistu* dosvědčuje limity představy o velmi stručné úpravě unijního primárního práva. Více viz diskuze dále o současné podobě výstupní klauzule.

<sup>576</sup> European University Institute. *Basic Treaty of the European Union- Draft*. Florence: European University Institute, 2000.

<sup>577</sup> Presidency Conclusions, European Council Meeting in Laeken. *SN 300/1/01 REV 1*, 15. prosince 2001., s. 19-25.

<sup>578</sup> K významu přípravného procesu pro interpretaci ústav viz GOLDSWORTHY. Jeffrey. *Interpreting Constitutions: A Comparative Study*. Oxford: Oxford University Press, 2006, zvláště s. 126-127, 284.

skupina nebo diskuzní kruh na toto téma.<sup>579</sup> Z tohoto důvodu musí má analýza vycházet pouze z návrhů prezidia Konventu, dodatků k těmto návrhům a několika dalších příspěvků od členů Konventu. Je politováníhodné, že z jednání prezidia i pléna jsou k dispozici pouze shrnující záznamy.<sup>580</sup>

Od počátku debaty mnoho členů Konventu prezentovalo své představy, jak by případný dokument měl vypadat. Několik z návrhů nových ústav pro EU zmínilo také otázku vystoupení a nabídlo vícero řešení. Jeden z nevlivnějších návrhů byl připraven skupinou expertů osobně vybraných tehdejšími předsedou Komise Romanem Prodim. Jejich text dostal přezdívku *Penelope* a byl zveřejněn v prosinci 2002.<sup>581</sup> Ačkoliv dokument neobsahoval oficiální postoj Komise, indikoval její priority v procesu přípravy ústavní smlouvy. *Penelope* přistupuje k vystoupení podobným způsobem jako návrhy Evropského parlamentu diskutované výše, ale pokouší se odstranit jejich problematická místa. Obsahuje komplexní dvoustupňový ratifikační proces, jehož cílem je vyhnout se ústavnímu zlomu s tehdy platnými zřizovacími smlouvami. Na druhou stranu, jestliže není dosaženo jednomyslnosti, postačuje pro přijetí *Penelope* většina pěti šestin a neratifikující státy jsou nuceny opustit EU. Vztahy mezi vystupujícími státy a EU se řídí mezinárodním právem.<sup>582</sup> Po ratifikaci dokumentu není právo na jednostranné vystoupení definováno (model č. 6) s výjimkou situace, kdy členský stát nesouhlasí se změnou *Penelope*, dodatky opět mohou být přijaty většinou pěti šestin států (čl. 101/1/b *Penelope*). Podle čl. 103 *Penelope* za této situace je předpokládána dohoda mezi vystupujícím státem a EU, pokud jí ale není dosaženo do šesti měsíců, stát může vystoupit i bez jejího uzavření.<sup>583</sup> Konečně vystupující země může pokračovat v členství v Evropském hospodářském prostoru. *Penelope*, jako silně profederativní návrh, kombinoval modely výstupních ustanovení č. 4 a 6 a zároveň se snažil překonat složité právní problémy spojené s odpoutáním se od platných Smluv.

Jiné návrhy představené na Konventu měly možná méně hvězdné pozadí (či názvy), ale obsahovaly také velmi zajímavé přístupy k vystoupení. Zástupce britské vlády Peter Hain předložil návrh připravený skupinou odborníků pod vedením známého profesora evropského

<sup>579</sup> Prezidium pravděpodobně považovalo záležitost za příliš kontroverzní a upřednostnilo její potlačení do pozadí, podobně jako u institucionálních otázek.

<sup>580</sup> Evropský parlament zveřejňoval stenozáznamy z jednání konventního pléna, ale ty již na jeho stránkách nejsou dále k dispozici.

<sup>581</sup> Text návrhu je k dispozici na

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/emu\\_history/documents/treaties/Penelope%20pdf\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/Penelope%20pdf_en.pdf). Podrobná analýza dokumentu MATTERA, Alfonso a kol. *Pénélope: projet de constitution de l'Union européenne*. Brussels: Clément Juglar, 2003.

<sup>582</sup> Viz separátní dokument *Agreement on the entry into force of the Treaty on the Constitution of the European Union*, s. B, C, D. Dostupné na ve stejném souboru jako text samotný.

<sup>583</sup> Vystupující stát je zodpovědný za úhradu všech škod, které vzniknou fyzickým a právnickým osobám na jeho území.

práva Alana Dashwooda.<sup>584</sup> Čl. 27 jeho návrhu dává každému členskému státu právo na vystoupení z EU, jedinou podmínkou je informovat Radu. Následující odstavce čl. 27 upravují detaily, ale pouze z hlediska změn v samotné EU, které musí být přijaty jednomyslně. Tento model č. 1 garantuje členským zemím naprosto neomezené právo na vystoupení, dokonce bez výpovědní lhůty. Na druhou stranu vyžaduje jednomyslný souhlas států zůstávajících v EU o jejím dalším uspořádání, je tedy možné, že by vystoupení jednoho státu způsobilo velké problémy EU jako celku.<sup>585</sup>

Zatímco Dashwoodův návrh staví vystupující stát do velmi silné pozice, v dalších příspěvcích dominuje EU. Příkladem je podnět Roberta Badintera.<sup>586</sup> Ten obsahuje podrobné řešení vystoupení v čl. 80 návrhu ustanovujícím, že každý členský stát je oprávněn vypovědět smlouvu, musí tomu ale být za následujících podmínek:

- stát může vystoupit, pouze pokud je rozhodnutí v souladu s jeho ústavním pořádkem,
- Evropská rada rozhoduje, od kdy je vystoupení platné,
- je zde povinnost uzavřít dohodu mezi oběma stranami, která vezme do úvahy případné následky vystoupení pro zájmy EU, vystupující stát je zodpovědný za ztráty, které EU utrpí,
- v případě sporů nebo při chybějící dohodě je to Soudní dvůr, který rozhodne.

Je zřejmé, že vystoupení by bylo velmi obtížné a vedlo by ke vzniku vysoké finanční odpovědnosti pro vystupující stát. Návrh je také příliš nejasný ve svých důležitých částech, nejviditelněji v definici termínu „ztráta“. Nejenže nevíme, co je pod tento pojem podřazeno (ztráta pro rozpočet EU, členské státy, jiné subjekty?), jsou zde další otázky. Byla by ztráta počítána z aktuálních hospodářských výsledků mezi vystupujícím státem a EU, jako akumulovaná ztráta pro EU od vstupu předmětného státu, nebo budou započítány rovněž budoucí ztráty? Je sice pravdou, že tyto otázky by mohl vyjasnit Soudní dvůr, jelikož se ale jedná o instituci jedné strany sporu, mohly by vzniknout pochyby o dodržení práva na spravedlivý proces. Podobný Badinterově formulaci je návrh Andrew Duffa, který také umožňuje vystoupení (čl. 2 odst. 4 Duffova návrhu), ale pouze za podmínek dohodnutých s EU. Dohoda musí být uzavřena stejným způsobem jako novelizace dokumentu (ústavy) samotného, včetně zřízení Konventu a ratifikace výsledného textu dohody ve všech členských státech (čl. 18 Duffova návrhu). Vystupujícímu

<sup>584</sup> Návrh je k dispozici v CONV 345/02, 15. října 2002, výstupní klauzule a komentář k ní na s. 46-47.

<sup>585</sup> V komentáři Dashwood uvádí, že změny plynoucí z vystoupení by nemusely vyžadovat ratifikaci, ale jen jednomyslný souhlas, není bohužel jasné, co ospravedlňuje takový přístup, když novelizace základního dokumentu ratifikovány být musí (srv. čl. 25 návrhu).

<sup>586</sup> Návrh k dispozici v CONV 317/02, 30. září 2002, výstupní klauzule na s. 50.

státu je nabídnut status přidruženého členství, při kterém se na tuto zemi vztahují určité části ústavy i bez jeho plného členství v EU (čl. 2 odst. 4 Duffova návrhu).<sup>587</sup> Třetí návrh se srovnatelným obsahem pochází z pera Jo Leinena.<sup>588</sup> Všechny tři návrhy jsou podřazeny pod model č. 1, ovšem pouze podle formální klasifikace. V praxi se velmi blíží modelu č. 7, neboť podmínky vystoupení jsou závislé na uzavření dohody. Proto není na místě mluvit o jednostranném vystoupení, jedná se o souhlasné vystoupení. Tyto návrhy také kombinují modely výstupních klauzulí č. 1/č.7 s klauzulí modelu č. 4, což je poněkud kontroverzní postup. Co se například stane, pokud určitý stát návrh neratifikuje (nebo jeho budoucí změny) a EU mu nenabídne dostatečně atraktivní dohodu? V tuto chvíli by se situace obrátila a byla by to EU, která by musela učinit ústupky k prolomení *statu quo*.

Jen stručně zmíním další relevantní příspěvky, které se objevily v úvodní fázi Konventu. Jens-Peter Bonde doporučoval, aby v případě nedosažení dohody mezi EU a vystupujícím státem byly podmínky vystoupení určeny Mezinárodním soudním dvorem v Haagu.<sup>589</sup> To sice zdánlivě řeší námitku proti roli Soudního dvora jako (ne)závislého arbitra, bližší pohled bohužel podobnou variantu vylučuje.<sup>590</sup> Zatímco několik dalších návrhů problematiku vynechalo (model č. 6),<sup>591</sup> jako překvapující lze označit skutečnost, že žádný z návrhů, které jsem byl schopen najít, otevřeně nezakazoval vystoupení z EU (model č. 7).

V říjnu 2002 byla ukončena přípravná fáze Konventu a jeho prezidium představilo první předběžný návrh ústavní smlouvy nastiňující strukturu a obsah nejdůležitější části dokumentu. Pod hlavičkou čl. 46 bylo řečeno: „Tento článek by měl zmínit možnost zavedení procedury pro dobrovolné vystoupení z EU z rozhodnutí členského státu a institucionální následky takového vystoupení.“<sup>592</sup> Výraz „by měl zmínit možnost“ je dosti neobvyklý ve srovnání s ostatními články návrhu, které ve své většině začínají s větěmi typu „tento článek... zřizuje ... určí ... by měl určit“. Je pravděpodobné, že prezidium nechtělo otázku prosazovat příliš ostře. Přes zmíněnou podmíněnost se jedná o model č. 1, protože rozhodnutí vystoupit by bylo učiněno pouze vystupujícím státem. Není úplně zřejmé, kdo se zasadil o včlenění výstupní klauzule do textu,

<sup>587</sup> Návrh je k dispozici v CONV 234/02, 3. září 2002, relevantní ustanovení na s. 3, 7.

<sup>588</sup> Leinen nebyl členem Konventu, ale jeho příspěvek měl vliv díky jeho pozici předsedy Výboru pro ústavní záležitosti Evropského parlamentu, text je dostupný na [http://web.archive.org/web/20061019201407/http://www.europa.eu/constitution/futurum/documents/offtext/doc231002\\_en.pdf](http://web.archive.org/web/20061019201407/http://www.europa.eu/constitution/futurum/documents/offtext/doc231002_en.pdf), příslušné ustanovení na s. 12 (čl. 57 odst. 2: vystoupení) a s. 24 (čl. 94 odst. 2: vystoupení zemí neratifikujících ústavu).

<sup>589</sup> CONV 277/02, 1. října 2002, s. 21.

<sup>590</sup> Podle čl. 34 odst. 1 Statutu Mezinárodního soudního dvora mohou být stranami sporu před tímto orgánem pouze státy, ne tedy EU (*Statut Mezinárodního soudního dvora*. Nedatováno. Dostupné na <http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/charta-organizace-spojonych-narodu-a-statut-mezinarodniho-soudniho-dvora.pdf>).

<sup>591</sup> Například CONV 335/02, 19. listopadu 2002 (návrh Eleny Paciottiové, dovolující ratifikaci většinou, politická dohoda rozhodne o dalším postupu); CONV 325/1/02 REV 1, 6. prosince 2002 (návrh představený Elmarem Brokem); CONV 495/03, 20. ledna 2003 (tzv. Freiburský návrh).

<sup>592</sup> CONV 369/02, 28. října 2002, s. 17.

nebo proč byla uvedena. Pravděpodobně byl jejím prvotním původcem zástupce Komise v prezidiu Michel Barnier,<sup>593</sup> kterého podpořil předseda Konventu Giscard d'Estaing.<sup>594</sup> Podle Giscarda bylo logické zahrnout do ústavní smlouvy právo na vystoupení, jelikož ta měla být uzavřena na dobu neurčitou.<sup>595</sup> Toto zdůvodnění nebylo zrovna přesvědčivé: tehdejší Smlouvy měly stejný charakter a vystoupení neumožňovaly. Pravděpodobnější vysvětlení zní, že prezidium chtělo uspokojit euroskeptickou skupinu na Konventu a usnadnit dosažení závěrečného konsenzu.<sup>596</sup>

Po zveřejnění říjnového předběžného návrhu byly na agendě další záležitosti a podle všech náznaků se na setkáních pléna ani prezidia o tématu vystoupení významně nediskutovalo. Otázka se znovu objevila až v dubnu 2003, kdy prezidium představilo podrobný návrh čl. 43-46 ústavní smlouvy. Znění čl. 46 si uchovalo přístup modelu č. 1 z říjnové verze, ale podrobně celou proceduru popsalo. Členský stát mohl vystoupit pouze v souladu s jeho ústavním pořádkem,<sup>597</sup> musel informovat Radu, která následně vyjedná a kvalifikovanou většinou schválí jménem EU výstupní dohodu. I v případě, že dohoda není uzavřena, členský stát přestává být součástí EU dva roky po oznámení svého záměru. V poznámkách k čl. 46 prezidium požádalo Konvent o zvážení potřeby dohody (naznačující přitom svůj postoj, že dohoda nemá být podmínkou), právních následků vystoupení bez dohody a rozhodovacích procedur pro uzavření dohody.<sup>598</sup>

Reakce členů Konventu potvrdila kontroverzi spojenou s tématem. Celkem bylo předloženo 35 návrhů na dodatky s účastí téměř všech členů Konventu.<sup>599</sup> Většinový postoj obhajoval odstranění čl. 46 (10 návrhů podporovaných celkem 41 členy), a tedy pokračování tehdejšího stavu (model č. 6). Několik návrhů podporovalo omezení vystoupení pouze pro ojedinělé události, především změny ústavní smlouvy (model č. 4). Dále mnoho členů trvalo na podmíněnosti vystoupení uzavřením výstupní dohody (model č. 1/ č. 7). Zbytek souhlasil s konstrukcí modelu č. 1, ale žádal procesní vyjasnění postupu, například kdo bude odpovědný za ztráty způsobené vystoupením, zavedení čekacích dob v případě, že vystupující stát bude chtít znovu přistoupit a samozřejmě množství variací v otázce, které instituce a jakými většinami mají za EU uzavřít výstupní dohodu. Pouze tři členové chtěli odchod usnadnit zkrácením „automatické výstupní doby“ ze dvou na jeden rok. 25. dubna 2003 byla záležitost poprvé

<sup>593</sup> Dle tvrzení Jense-Petera Bondeho, CONV 277/02, 1. října 2002, s. 20.

<sup>594</sup> LOUIS, Jean-Victor. Union Membership: Accession, Suspension of Membership Rights and Unilateral Withdrawal. Some Reflections. IN: PERNICE, Ingolf, ZEMÁNEK, Jiří (eds). *A Constitution for Europe: The IGC, the Ratification Process and Beyond*. Baden-Baden: Nomos, 2005, s. 231.

<sup>595</sup> NORMAN, Peter. *The Accidental Constitution: The Making of Europe's Constitutional Treaty*. Brussels: Eurocomment, 2005, s. 58.

<sup>596</sup> Tamtéž, s. 178.

<sup>597</sup> Zde je patrná inspirace Badinterovým návrhem.

<sup>598</sup> CONV 648/03, 2. dubna 2003, s. 9.

<sup>599</sup> Shrnutí návrhů na změny je dostupné v CONV 672/03, 14. dubna 2003, s. 10-12, 17-18.



otevřeně diskutována na jednání pléna, kde se setkala toho dne s největším zájmem delegátů.<sup>600</sup> Mluvčí většinově začlenění klauzule z různých důvodů kritizovali, objevilo se ale i několik obhájců novinky.<sup>601</sup>

Z uvedených reakcí je patrné, že na Konventu v otázce vystoupení stěží můžeme mluvit o konsenzu, ale přeplněný časový harmonogram znemožnil další širokou diskuzi. V druhé polovině května prezidium zveřejnilo upravenou verzi textu části I ústavní smlouvy, čl. 46 byl přečíslován na čl. 59 a byly v něm učiněny kosmetické změny.<sup>602</sup> Radu jako instituci zodpovědnou za určení vodítek pro vyjednávání s vystupujícím státem nahradila Evropská rada, ale celá dohoda měla být stále uzavřena Radou se souhlasem Evropského parlamentu. Podle prezidia úprava reagovala na podněty z pléna a posílila výstupní proceduru. Evropská rada získala oprávnění prodloužit jednání i za dvouletou lhůtu. V neposlední řadě byl přidán odstavec, podle kterého by vystupující stát v případě obnoveného zájmu o členství měl být posuzován podle stejných měřítek jako ostatní kandidáti. Návrh tentokrát přilákal daleko méně žádostí o změny a pouze pět členů Konventu požadovalo odstranění článku. Pokud srovnáme toto číslo se situací v dubnu, je zřejmé, že většina dřívějších odpůrců se mezitím smířila s uvedením výstupní klauzule modelu č. 1.<sup>603</sup> Květnová verze se následně bez jakýchkoliv změn stala čl. 59 (části I) Návrhu Smlouvy základající ústavu pro Evropu, který byl poté předložen italskému předsednictví a mezivládní konferenci.<sup>604</sup>

Jak si možná mnozí ještě pamatují, mezivládní konference neprobíhala bez obtíží, členské státy řešily množství sporů a celá jednání přechodně zkrachovala na summitu v prosinci 2003. Avšak zatímco záležitosti typu váženého hlasování kvalifikovanou většinou v Radě nebo počtu členů Komise byly příčinou většiny neshod, výstupní klauzule byla v diskuzích sotva zmíněna. Kosmetické změny byly navrženy sekretariátem mezivládní konference, nejdůležitější z nich byl návrh na odstranění ustanovení o podmínění vystoupení dodržěním ústavních pravidel vystupujícího státu.<sup>605</sup> Skupina právních expertů vedená Jean-Claudem Pirisem toto odstranění nepodpořila, doporučila ale jiné menší úpravy.<sup>606</sup> Podněty ze strany členských států byly minimální, z přezkumu dostupných dokumentů z konference plyne, že pouze Řecko požadovalo

<sup>600</sup> V debatě vystoupilo 42 členů Konventu, viz jejich seznam v CONV 693/03, 23. dubna 2003, s. 16.

<sup>601</sup> Více ve shrnutí debaty dostupné na <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+PRESS+BI-20030429-1+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN#top>

<sup>602</sup> Text návrhu v CONV 724/1/03 REV 1, 28. května 2003, příslušná část na s. 130-132.

<sup>603</sup> Kromě uvedených pěti odpůrců dalších 22 členů požadovalo podmínit vystoupení uzavřením dohody s EU, srv. CONV 779/03, 4. června 2003, s. 32.

<sup>604</sup> CONV 850/03, 18. července 2003, čl. 59 na s. 46.

<sup>605</sup> CIG 4/1/03 REV 1, 6. října 2003, s. 126, všechny dokumenty označené zkratkou CIG jsou dostupné ze stránky Rady na <http://www.consilium.europa.eu/treaty-of-lisbon/previous-igcs/igc-2004.aspx?lang=en>

<sup>606</sup> CIG 50/03, 25. listopadu 2003, s. 63-64.

odstranění článku jako celku, v čemž neuspělo.<sup>607</sup> Závěrečná podoba znovu přečíslovaného ustanovení (nakonec čl. I-60 Smlouvy o ústavě) výrazně vycházela z konventní verze, reflektovala také komentáře Pirisovy skupiny. Nově byla definována kvalifikovaná většina nutná pro odhlasování výstupní dohody směrem výše (srv. čl. I-25 odst. 1 až 2 SÚE).<sup>608</sup>

Neslavný osud Smlouvy o ústavě je všem dobře známý, stejně jako nakonec úspěšná snaha přetransformovat většinu jejího obsahu do platného znění Smluv. I z německým předsednictvím zvolené strategie měnit pouze ústavní symboliku je patrné, že výstupní klauzule nepatřila ke znovu otevíraným otázkám, ani z dokumentů mezivládní konference nejde odhalit nějaký návrh na její odstranění. V textu ustanovení byly uskutečněny výhradně stylistické úpravy, vynechán nadpis (Dobrovolné vystoupení) a logicky byl článek přečíslován - nyní je součástí primárního práva jako čl. 50 L-SEU. Jeho doslovné znění je následující:

- 1) Každý členský stát se v souladu se svými ústavními předpisy může rozhodnout z Unie vystoupit.
- 2) Členský stát, který se rozhodne vystoupit, oznámí svůj záměr Evropské radě. S ohledem na pokyny Evropské rady Unie sjedná a uzavře s tímto státem dohodu o podmínkách jeho vystoupení, s přihlédnutím k rámci jeho budoucích vztahů s Uní. Tato dohoda se sjednává v souladu s čl. 218 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie. Jménem Unie ji uzavře Rada, která rozhoduje kvalifikovanou většinou po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.
- 3) Smlouvy přestávají být pro dotyčný stát použitelné dnem vstupu dohody o vystoupení v platnost, nebo nedojde-li k tomu, dva roky po oznámení podle odstavce 2, nerozhodne-li Evropská rada jednomyslně po dohodě s dotyčným členským státem o prodloužení této lhůty.
- 4) Pro účely odstavců 2 a 3 se člen Evropské rady nebo Rady, který zastupuje vystupující členský stát, nepodílí na jednáních ani rozhodnutích Evropské rady nebo Rady, která se jej týkají.  
Kvalifikovaná většina je vymezena v souladu s čl. 238 odst. 3 písm. b) Smlouvy o fungování Evropské unie.
- 5) Pokud stát, který z Unie vystoupil, požádá o nové přistoupení, podléhá tato žádost postupu podle článku 49.

<sup>607</sup> CIG 37/03, 24. října 2003, s. 18.

<sup>608</sup> Konečný návrh Smlouvy o ústavě byl zveřejněn v Úř. věst. C 310, 16. prosince 2004, s. 1 a násl.

## 5.5 Obecná pozitiva a negativa včlenění výstupní klauzule do primárního práva

Začlenění ustanovení upravujícího „dobrovolné vystoupení“<sup>609</sup> z EU do zřizovacích smluv, přes poměrně malý zájem obecné i odborné veřejnosti, považuji za jeden z nejzásadnějších posunů poslední novelizace. Pravda, možná je dopad takového kroku spíše symbolický než praktický, to ale dnes můžeme odhadnout jen obtížně. Z textu čl. 50 L-SEU plyne, že se jedná o model č. 1, dovolující jednostranné vystoupení z vůle státu i bez souhlasu ostatních členů EU. Podrobný rozbor předmětné právní úpravy bude tématem následující podkapitoly, v této se zaměřím na stručné představení možných obecných důsledků novinky pro integrační proces.

Začnu s pozitivními aspekty klauzule. Pravděpodobně nejdůležitějším faktorem pro uvedení klauzule je povaha integrace jako dobrovolného procesu. Jeden z největších podporovatelů federalizace Evropy, již zmíněný Altiero Spinelli, prohlašoval, že „Evropská unie by neměla být vězením“.<sup>610</sup> K témuž závěru došel také euroskepticky naladěný Paul Kirchof, autor mnohokrát citovaného rozhodnutí *Maastricht*. Podle něj se „členské státy nezavázaly vstupem k sebenaplňujícímu automatismu nezvratné integrace.“<sup>611</sup> Ačkoliv to je na první pohled paradoxní, právo na odchod je demokratickým prvkem, který může učinit integraci stravitelnější rovněž pro odpůrce EU. Je možné argumentovat následovně: centrum (EU) zaručuje každému státu právo na vystoupení; když teď je k dispozici, jedná se o konsenzuálnější a demokratičtější společenství, proto je o důvod méně ho opouštět.<sup>612</sup> Demokratická stránka výstupní klauzule modelu č. 1 byla několikrát připomenuta na Konventu, kde tento prvek zdůrazňoval mimo jiné proslulý právní filozof Neil McCormick.<sup>613</sup> Ze symbolického hlediska klauzule potvrzuje, že EU není federací.

S tvrzením vyjádřeném v předchozím odstavci je úzce propojen argument, že klauzule vyvažuje jinak federativně orientované dopady přednosti unijního práva. Smlouva o ústavě přednost výslovně upravovala v čl. I-6, Lisabonská smlouva příslušný článek nepřevzala, to ovšem neznamená, že by tato zásada zmizela.<sup>614</sup> Tuto linii uvažování, byť tehdy ještě jako reakci na Smlouvu o ústavě, přesně vymezil ve své argumentaci španělský ústavní soud. Dle jeho

<sup>609</sup> Viz nadpis, jímž byl uveden čl. I-60 návrhu Smlouvy o ústavě.

<sup>610</sup> Citováno Jensem-Peterem Bondem v CONV 277/02, 1. října 2002, s. 21.

<sup>611</sup> Citováno dle BECK, Gunnar. The problem of Kompetenz-Kompetenz: A conflict between Right and Right in which there is no praetor. *European Law Review*, 2005, roč. 30, č. 1, s. 61.

<sup>612</sup> Parafráze KREPTUL, Andrei. The Constitutional Right of Secession in Political Theory and History. *Journal of Libertarian Studies*, 2004, roč. 17, č. 1, s. 53.

<sup>613</sup> Viz záznam debaty z 23. dubna 2003 citovaný výše.

<sup>614</sup> Je otázkou, nakolik by včlenění přednosti do primárního práva vlastně změnilo faktickou situaci, podle deklarace k čl. I-6 nijak zásadně, k diskusi k tomu KUMM, Matthias, FERRERES COMELLA, Victor. The Primacy Clause of the Constitutional Treaty and the Future of Constitutional Conflict in the European Union. *International Constitutional Law*, roč. 3, č. 2-3, s. 473-492; u Lisabonské smlouvy členské státy alespoň uznaly zásadu přednosti v prohlášení č. 17 o přednosti práva. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 344.

posudku z prosince 2004 je suverenita španělského lidu „vždy nakonec zajištěna čl. I-60 smlouvy, skutečným protipólem čl. I-6, který umožňuje přednost deklarovanou v druhém článku pojmout v její opravdové poloze, která nemůže převýšit výkon vystoupení - to zůstává vyhrazeno pro suverénní, nadřazenou vůli členských států.“<sup>615</sup> Ale není to pouze suverenita členských států, která je chráněna proti konečné přednosti ústavní smlouvy, právo na vystoupení chrání stejně tak EU a činí ji autonomnější, neboť předpokládá, že každá země, která nemůže (či nechce) dodržovat zásadu přednosti nebo jiné základní zásady integrace, je oprávněná EU opustit. Byť v kapitole 4.5 zaznělo, že takto vyhocené konflikty mezi evropskou a národní úrovní nastanou jen s malou pravděpodobností, zcela vyloučit je nemůžeme. Vystoupení pak dovoluje elegantní únik ze situace, kdy není politická vůle obou stran případné neshody řešit. Polský ústavní tribunál v rozhodnutí k ústavnosti Přístupové smlouvy tuto logiku v návodu pro zákonodárce aplikoval jako možnost *ultima ratio*, když veškeré jiné varianty, jako je například změna vlastní ústavy, selžou.<sup>616</sup>

Ekonomické teorie přispěly velkou měrou k rozvoji myšlení o vystoupení, včetně případu EU.<sup>617</sup> Obecné východisko zní, že pokud je nějaký subjekt příliš veliký a heterogenní, nefunguje již efektivně a neodpovídá optimálnímu integračnímu prostoru. Odpovědí je co největší flexibilita uskupení. Toho lze dosáhnout mimo jiné s funkčním systémem přijímání sekundárního práva, které musí reagovat na momentální situaci. To předpokládá nejen příležitostný přesun pravomocí zpět na členské státy (viz kapitola 4), ale například i řadu výjimek z aplikace práva, aby se opatření dotýkala jen zemí, kde mají pozitivní dopad. Jak už rovněž zaznělo, uvedené doporučení v současné době příliš nefungují z důvodu vlivu faktorů ztěžujících zpětný přenos, jelikož je zde ale výstupní klauzule, může je členský stát překonat a buď vystoupit, nebo hrozbou vystoupením přivést většinu ke zohlednění jeho požadavků.

Samozřejmě že podobný důsledek by měla klauzule jen tehdy, jestliže by hrozba byla věrohodná pro ostatní členské státy. Ekonomicky vyjádřeno, po vypracování detailní analýzy nákladů a užitků (*cost-benefit*) musí být náklady na odchod pro vystupující stát nižší než zisky s krokem spojené. Zde ale čelíme diskutovaným obtížím s proveditelností a vypovídací hodnotou takové analýzy. Na druhou stranu je možné, že pouhá existence možnosti vystoupení jako skrytá hrozba přinese pozitivní dopady předpokládané ekonomickými teoriemi, přispěje k překonání

<sup>615</sup> Posudek ze dne 13. prosince 2004, sp. zn. DTC 1/2004, bod 4.

<sup>616</sup> Rozhodnutí z 11. května 2005, sp. zn. K 18/04, část 6.4.

<sup>617</sup> Pro podrobnější analýzu výstupní klauzule EU pohledem ekonomů srv. DOERING, Detmar. *Friedlicher Austritt: Braucht die Europäische Union ein Sezessionsrecht?* Trier: The Centre for the New Europe, 2002, s. 7-55; LECHNER, Susanne. A right of withdrawal in the Constitution: Are member states going to make use of it? 28. říjen 2005. Dostupné na [http://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/konference/02/02\\_Lechner.pdf](http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/konference/02/02_Lechner.pdf); SCHÄFER, Wolf, Withdrawal Legitimised? On the Proposal by the Constitutional Convention for the Right of Secession from the EU. *Intereconomics*, 2003, roč. 38, č. 4, s. 182-185.

negativních faktorů působících v procesu rušení předpisů sekundárního práva a bude tak fungovat jako nástroj proti převažující centralizaci.

V neposlední řadě výstupní klauzule zprůhledňuje předchozí ne zcela ideální stav představený v podkapitole 5.3, podle kterého by sice bylo bývalo jednostrannému vystoupení z EU v praxi těžko bráněno silou, ale zároveň zde nebylo žádné ustanovení, jenž by právně vystoupení garantovalo. Obtížně lze v moderní době přisvědčit argumentu, že výstupní klauzule ochraňuje EU od budoucí nákladné „secesní války“, přeci jen dnešní Evropa není srovnatelná s USA 19. století,<sup>618</sup> členský stát, kterému by ve vystoupení bylo bráněno, by mohl fungování EU výrazně poškodit, například uplatněním tzv. radioaktivní nebo vetující strategie,<sup>619</sup> vedoucí až k paralýze rozhodovacího procesu.<sup>620</sup>

Námítky proti zařazení výstupní klauzule modelu č. 1 do primárního práva ve svém počtu a závažnosti nezaostávají za diskutovanými pozitivními aspekty. Oproti symbolickému pojetí klauzule jako demokratické zásady stojí dlouhou dobu prosazovaný a většinově přijímaný závazek integrace jako prohlubujícího se procesu, který by odchod některého z členů možná nezvratitelně narušil. Teze byla reflektována v diskuzi na Konventu, Carola Puwaková připomínala, že EU nemůže být „otevřeným domem“, Manuel Antunes argumentoval, že „místo stále užší EU budeme mít stále neurčitější EU.“<sup>621</sup> Do značné míry vychází tato kritika z východiska, že EU sice není federací, zároveň ale také nepatří ke klasickým mezivládním mezinárodním organizacím.<sup>622</sup> Podle mého názoru je to obava poněkud nadsazená a přichází zejména od přesvědčených federalistů. Několikrát už ostatně zaznělo, že není možné činit definitivní závěry o povaze EU pouze z (ne)existence výstupní klauzule.<sup>623</sup>

Závažnějším problémem souvisejícím s právem na vystoupení je dopad tohoto nástroje na rozhodovací proces v EU. I v tomto případě jde o zrcadlový odraz výhody, zdůrazňované příznivci ekonomických teorií. Nebezpečí je zřejmé - stát nesouhlasící s určitým rozhodnutím oznámí ostatním zemím svůj úmysl vystoupit, jestliže jeho požadavky nebudou splněny.<sup>624</sup>

<sup>618</sup> Pro názor poukazující na důležitost možnosti vystoupení jako únikového ventilu před případnou válkou srv. MCGEE, Robert. Some Comments on the Draft EU Constitution's Exit Proposal. *Policy Briefing of the Adam Smith Institute*, červenec 2003, s. 5.

<sup>619</sup> K vysvětlení obou konceptů viz WEILER 1985, s. 288-294.

<sup>620</sup> Praktické výhody vystoupení jako menšího z více zel zdůrazňuje i HERBST, Jochen. Observations on the Right to Withdraw from the European Union: Who are the “Masters of the Treaties”. *German Law Journal*, 2005, roč. 6, č. 11, s. 1759-1760.

<sup>621</sup> Viz záznam debaty z 23. dubna 2003 citovaný výše.

<sup>622</sup> Pro podrobný přehled tohoto typu uvažování, včetně řady odkazů na literaturu, srv. BRUHA, Thomas, NOWAK, Carsten. Recht auf Austritt aus der Europäischen Union? *Archiv des Völkerrechts*, 2004, roč. 42, č. 1, s. 14-16.

<sup>623</sup> Stejně LOUIS 2005, s. 232.

<sup>624</sup> K obecné diskuzi o hrozbě vystoupení jako nástroji vydírání na pozadí demokratické teorie viz SHORTEN, Andrew. *Constitutional Secession Rights, Blackmail Threats and Multinational Democracy*. Červen 2010. Dostupné na [http://eis.bris.ac.uk/~plcdib/territory/papers/shorten\\_blackmail.pdf](http://eis.bris.ac.uk/~plcdib/territory/papers/shorten_blackmail.pdf).

Ustanovení proto také bylo označováno za znovuoobnovení Lucemburského kompromisu<sup>625</sup> nebo superveto.<sup>626</sup> Navíc je zřejmé, že v tomto ohledu je narušena zásada rovnosti států, nikdo asi nemůže zpochybnit, že „přesvědčovací“ potenciál hrozby vystoupením bude od velkých států, které tvoří základní kameny integrace (například Německo, Francie) jaksi silnější než od malých nebo periferních zemí (například Portugalsko nebo Kypr).<sup>627</sup> Vnímavý pozorovatel fungování EU může samozřejmě namítnout, že to není žádná novinka a mocenské rozdíly mezi státy se v EU projevují na všech úrovních.

Po mém soudu ne zcela přesné je srovnávání klauzule s Lucemburským kompromisem. V jeho případě muselo být veto ospravedlněno obsahově, konkrétně byla podmínkou existence vyznaných národních zájmů, procesně veto omezeno nebylo.<sup>628</sup> Naopak čl. 50 L-SEU má parametry nastavené obráceně: pro krok není třeba žádného ospravedlnění, musí se ale postupovat podle určitých (byť ne nepřekonatelných) procesních podmínek. Pochopitelně uplatnění vystoupení není běžným vetem a jsou s ním spojeny další nedozírné následky, platí již vyřčené, že výhrůzka odchodem by bylo proto z těchto důvodů účinná pouze tehdy, pokud by ostatní státy pokládaly hrozbu za věrohodnou.<sup>629</sup> To je krajně nepravděpodobné za předpokladu racionálního chování politiků a u otázek, jež nejsou naprosto zásadního charakteru. Na druhou stranu, ve smyslu naplnění první podmínky Essi Eerola a jeho kolegové představili hypotézu, že voliči v národních státech by díky klauzuli mohli mít tendenci volit neústupné kandidáty, kteří by byli schopni získat ze strany EU a ostatních států více ústupků.<sup>630</sup> Naplnění druhého kritéria také nelze zcela vyloučit, v EU jsou přijímána také rozhodnutí s významnými následky, vždyť současné aktivity související s řešením krize v eurozóně mohou ohrožovat samotnou finanční

<sup>625</sup> KLABBERS, Jan, LEINO, Päivi. Death by Constitution? The Draft Establishing a Constitution for Europe. *German Law Journal*, 2003, roč. 4, č. 12, s. 1299.

<sup>626</sup> Člen Konventu Pervenche Beres v debatě z 23. dubna citované výše.

<sup>627</sup> O silnější pozici velkých zemí díky klauzuli srv. FRIEL, Raymond. Secession for the European Union: Checking out of the Proverbial „Cockroach Motel“. *Fordham International Law Journal*, 2003, roč. 27, č. 2, s. 638-639.

<sup>628</sup> V roce 1982 se Spojené království pokusilo uplatnit kompromis, ale ostatní státy to odmítly s tvrzením, že daná věc je pouze záminkou nedotýkající se britských zájmů. Viz ZBÍRAL, Robert. Několik poznámek k stautu a dopadům Lucemburského kompromisu na rozhodování v Radě. IN: TUNKROVÁ, Lucie a kol. *Vybrané otázky rozhodování a vyjednávání v Radě EU*. Olomouc: Iuridicum Olomouense, 2009, s. 30.

<sup>629</sup> Jaké důsledky možnost vystoupení může přinést pro rozhodovací procesy v EU, se snažili zjistit pomocí teorie her LECHNER, Susanne, OHR, Renate. The rights of withdrawal in the treaty of Lisbon: a game theoretic reflection of different decision processes in the EU. *European Journal of Law and Economy*, 12. leden 2010. Dostupné na <http://www.springerlink.com/content/n1688813q5754711/fulltext.pdf>.

<sup>630</sup> Hypotéza byla potvrzena matematickými modely. Tvrdohlaví politici typu Charlese de Gaulla, Margaret Thatcherové či Silvia Berlusconiho byli schopni odmítnout i pro ně příznivý kompromis, pokud zcela nedosáhli svých záměrů. EEROLA, Essi a kol. Citizens Should Vote on Secession. *Topics in Economic Analysis & Policy*, 2004, roč. 4, č. 1, s. 6-8; příkladů praktického naplnění hrozby je řada, například v parlamentních volbách ve Finsku velmi uspěla strana Práví Finové, neboť občanům slibovala odmítnutí účasti Finska na finanční záchraně Řecka.

existenci některých zemí. Připomínám, že hrozba vystoupení nemusí být ani vyslovována otevřeně, postačí její tichá přítomnost v zákulisí.<sup>631</sup>

Podle teoretiků mezinárodního práva je jednou z nejčastěji citovaných výhod včlenění výstupní klauzule do smlouvy to, že dává státům možnost vypovědět dohodu nespĺňující jejich původní očekávání. Jinými slovy, státy jsou připraveny zavázat se k odvážnějším dohodám, jestliže vědí, že je mohou později opustit.<sup>632</sup> Na druhou stranu, pokud by byl odchod příliš jednoduchý, strany smlouvy nemusí být ochotné do dohody investovat vůbec, protože cíle a účel smlouvy jsou obvykle navázány na počet a složení stran. Dilema výstižně popsal Paul Stephan: „Jak je možné odlišit legitimní předpoklad státu na právo na vystoupení ze vztahu, který se ukázal špatným, od oportunistického pokusu přisoudit si výhody vytvořené pro kolektivní dobro?“<sup>633</sup> V EU pravděpodobně druhé nebezpečí převládá nad původní výhodou. Z povahy EU, jejích cílů a nástrojů plyne požadavek velmi úzké spolupráce, projekty typu vnitřního trhu a hospodářské a měnové unie (viz také podkapitola 7.2) vyžadují věrohodný výkon závazků od všech zúčastněných států.<sup>634</sup> I přes tyto argumenty je představitelné, že začlenění možnosti vystoupení může usnadnit dosažení dohody, zejména během složitých vyjednávání o smluvních změnách, na což ostatně reagovaly četné návrhy výstupních klauzulí v podkapitole 5.3.

Významným faktorem v rovnici jednostranného vystoupení jsou subjektivní práva občanů a soukromých právnických osob. Ačkoliv je přehnané tvrdit, že občané samotní jsou držiteli integračního procesu,<sup>635</sup> spolu s členskými státy jsou jeho subjekty (srv. čl. 10 odst. 2 L-SEU). EU zaručuje občanům a firmám řadu práv a jiných výhod, včetně čtyř základních svobod spojených s vnitřním trhem. Vystoupením tato práva mohou být logicky odňata nebo omezena, a to s nedozírnými ekonomickými následky a právním vakuem, přinejmenším pokud není dosaženo dohody mezi EU a odcházející zemí.<sup>636</sup> Tezi lze vyjádřit rovněž v abstraktnější rovině. EU vytváří další stupeň vládnutí k státům a místní samosprávě, ty se vzájemně vyvažují, kontrolují a zajišťují práva subjektům na jejich území působícím. Jedním z hlavních cílů centrální (unijní) úrovně je

<sup>631</sup> Pokračujíc v slavné metafoře Josepha Weilera, mohl by nastat posun od historického stínu veta, přes stín hlasování (WEILER, Joseph. *The Transformation of Europe*. *Yale Law Journal*, 1991, roč. 100, č. 8, s. 2461) k budoucímu stínu vystoupení.

<sup>632</sup> Obecně viz SYKES, Alan. *Protectionism as a Safeguard: A Positive Analysis of the GATT Escape Clause with Normative Speculation*. *University of Chicago Law Review*, 1991, roč. 58, č. 1, s. 255-305.

<sup>633</sup> STEPHAN, Paul. *The New International Law- Legitimacy, Accountability, Authority, and Freedom in the New Global Order*. *University of Colorado Law Review*, 1999, roč. 70, č. 3, s. 1583.

<sup>634</sup> Podle liberálně-mezivládní teorie to byla právě věrohodnost závazků, která se stala základní motivací států pro rozhodnutí přenést určité pravomoci na EU, srv. MORAVCSIK, Andrew. *Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press, 1998, s. 485-489.

<sup>635</sup> Tak ale BOGDANDY, Von Armin, BITTER, Stephan. *Unionsbürgerschaft und Diskriminierungsverbot. Zur wechselseitigen Beschleunigung der Schwungräder unionaler Grundrechtsjudikatur*. IN: GAITANIDES, Charlotte a kol. (eds). *Europa und seine Verfassung, Festschrift für Manfred Zuleeg zum siebzigsten Geburtstag*. Bader-Baden: Nomos, 2002, s. 319-322.

<sup>636</sup> Detailně BRUHA a NOWAK, s. 17-21.

zabránit protekcionismu a diskriminaci, tuto politiku by vystupující stát nemusel následovat. Souhrnně, vystoupení lze zneužít jako nástroj většiny k poškození práv menšin.<sup>637</sup>

## 5.6 Analýza čl. 50 L-SEU: nedokonalá úprava pro vyhrocenou situaci?

Všeobecné negativní a pozitivní aspekty včlenění výstupní klauzule do primárního práva jsou jednou stránkou věci, konkrétní podoba ustanovení v L-SEU druhou. V této části se proto zaměřím na rozbor čl. 50 L-SEU se všemi jeho důsledky. Samozřejmě že většina analýzy bude teoretického rázu z důvodu dosavadního nedostatku empirických zkušeností s uplatněním výstupní procedury.

První sporný bod se nachází hned v prvním odstavci a týká se požadavku na soulad rozhodnutí o vystoupení s ústavními předpisy vystupujícího státu. Podle některých názorů to je v rozporu s povahou „dobrovolného vystoupení“, kde nemají být žádné podmínky (model č. 1), otázkou také je, kdo by naplnění podmínky kontroloval.<sup>638</sup> Jestliže by to byl (jako nejpravděpodobnější kandidát) Soudní dvůr, mohl by se stát orgánem posuzujícím ústavní záležitosti členských zemí.<sup>639</sup> Obava je to nadsazená. Zprvce jde jen o výzvu, aby rozhodnutí o vystoupení neproběhlo zcela mimo demokratický proces dané země, například osobním prohlášením ministerského předsedy Evropské radě. Není ani jisté, že by o dodržení podmínky nutně rozhodoval Soudní dvůr, stejný požadavek kladou zřizovací smlouvy u procesu své novelizace a u něj chybí Soudnímu dvoru přezkumná jurisdikce. Kromě toho je možné požadavek vysvětlit také jinak: frázi o ústavních předpisech lze pojmout jako vyjádření převahy členského státu, jedinými podmínkami vystoupení jsou ty, které určují vnitrostátní ústavy (viz podkapitola 6.2).

Odstavce 2 až 4 čl. 50 L-SEU upravují samotnou proceduru vystoupení. Pokud by někdy k vystoupení z EU došlo, lze předpokládat, že se bude jednat o kontroverzní a emocemi nabitý proces z obou stran, proto by bylo velmi vhodné, aby pravidla procesu byla co nejpřesnější a nenabízela několik možností výkladu. Bohužel, v tomto směru výsledná podoba textu vyznívá značně rozpračité.

Procedura počíná oznámením záměru Evropské radě. Není patrné, jaké závaznosti tento krok nabývá: lze ho vzít bez dalšího zpět nebo se jedná o nevratné rozhodnutí? Pro první

<sup>637</sup> Pro podrobný rozbor tohoto bodu srv. APOLTE, Thomas. *Secession Clauses: A Tool for the Taming of an Arising Leviathan in Brussels?* *Constitutional Political Economy*, 1997, roč. 8, č.1, s. 57-70. Apolte to empiricky dokazuje na příkladu Quebecu. Jeho secese nebyla míněna jako obrana proti útisku ze strany zbytku Kanady, ale jako prostředek k uzavření Quebecu od Kanady a tak k omezení volného pohybu mezi oběma územími (s. 66).

<sup>638</sup> Srv. diskuzi v GOLD, Marie-Therese. *Voraussetzungen des freiwilligen Austritts aus der Union nach Art. I-60 Verfassungsvertrag*. IN: NIEDOBITEK, Matthias, RUTH, Simone (eds). *Die neue Union – Beiträge zum Verfassungsvertrag*. Berlin: Duncker & Humblot, 2006, s. 61-63.

<sup>639</sup> FRIEL, Raymond. *Providing a Constitutional Framework for Withdrawal from the EU: Article 59 of the Draft European Constitution*. *International Constitutional Law Quarterly*, 2004, roč. 53, č. 2, s. 426.



variantu mluví výklad jazykový („záměr“) a asi i teleologický, těžko si lze představit, že by ostatní členské státy trvaly na odchodu dané země, pokud by ta mezitím změnila názor, například z důvodu výměny vlády. Naopak nezávaznost záměru zvyšuje vyděračský potenciál klauzule: jestliže se záměrem není spojena žádná sankce kromě snížení důvěryhodnosti státu, mohou mít někteří politici (viz výše) motivaci ji využívat k bezpodmínečnému prosazení svých zájmů.

Možná přechodným problémem, nicméně v jisté fázi velmi důležitým, by bylo postavení odcházejícího státu v období mezi oznámením záměru a vystoupením. Čl. 50 L-SEU zjevně předvídá, že se vůči zemi nadále plně uplatňují veškeré závazky a práva plynoucí ze členství v EU. Výjimku upravuje odst. 4, stát se nepodílí na vyjednávání smlouvy se sebou samým na straně unijních institucí. Zdánlivě se jedná o nenapadnutelný koncept, při bližším zkoumání se ovšem nabízí řada otázek. Odst. 4 opomíjí europoslance vystupující země, kteří tak mohou hlasovat o souhlasu s dohodou dle odst. 2. Friel to považuje za chybu ustanovení,<sup>640</sup> po mém soudu to je logické opatření vycházejícího z charakteru Evropského parlamentu, který zastupuje občany EU, a europoslanci tudíž rozhodně nemají být reprezentanty členských zemí (srv. čl. 14 odst. 2 L-SEU). Závažnější následky by mohlo mít právo vystupujícího státu podílet se na běžném rozhodovacím procesu v Radě a Evropské radě, stát se účastní vyjednávání a schvalování legislativy, kterou se nebude v budoucnu řídit, může se pokusit i o již citovanou strategii stálého veta. Oproti tomu bude velmi obtížné vynucovat dodržování závazků ze strany vystupující země v daném období, když jejím cílem je odchod z EU. Jak by ta byla schopna dodržování podmínek vynutit?

Klíčovým faktorem procedury je uzavření dohody EU s vystupujícím státem. Provázanost v současné EU je natolik vysoká, že bez dohody si úspěšné vystoupení lze představit jen těžko. Stačí si vzpomenout, jak obtížné bylo rozdělení například Československa. Nejde jen o praktické otázky samotného procesu, ale zvláště vypořádání vzájemných závazků a samozřejmě podobu budoucích vztahů. Čl. 50 L-SEU dohodu předpokládá, otazníky panují nad tím, jestli je dohoda nezbytnou podmínkou vystoupení, jaký by měl být její obsah a jak vhodně nastavený je příslušný rozhodovací rámec.

V první záležitosti je ze znění odst. 3 očividná dobrovolnost dohody, pokud není uzavřena do dvou let od oznámení záměru, stát vystoupí i bez ní. Marie-Therese Goldová se přesto domnívá, že dohoda je povinná, odvozuje to ze zásad solidarity a loajální spolupráce spolu s dodržováním práv občanů.<sup>641</sup> Na potřebu řešení situace občanů již bylo poukázáno, ale odvolávat se na uvedené zásady v době rozchodu asi není zcela na místě. Především však není možné vykládat předpis *contra legem* a text ustanovení je nesporný, stejně jako komentář prezidia

<sup>640</sup> Tamtéž, s. 426.

<sup>641</sup> GOLD 2006, s. 65-72.

Konventu.<sup>642</sup> K obsahu dohody nabízí doktrína na základě analýzy odst. 2 výklad, že L-SEU jde hlavně o úpravu procesního průběhu vystoupení, možná včetně řešení vypořádání závazků, budoucí vztahy v ní ale obsaženy být nemají a jsou vyhrazeny pro následující samostatnou dohodu.<sup>643</sup> Aniž bych měl ambici názor zpochybňovat, domnívám se, že odst. 2 dovoluje i variantní výklad, podle kterého v dohodě má být vše, text ustanovení nakonec výslovně zdůrazňuje, že podmínky vystoupení, respektive jejich vstřícnost, budou přímo úměrné rámci budoucích vztahů vystupujícího státu s EU. Připadá mi logičtější, aby se všechny otázky řešily najednou než „salámovou“ metodou.

Třetí okruh námitek souvisí s rozhodovacími procedurami. Ze strany EU je dohoda pojmána jako kterákoliv jiná mezinárodní smlouva,<sup>644</sup> za EU vyjednává Komise.<sup>645</sup> O konečné podobě nerozhoduje Rada překvapivě jednomyslně, ale postačí většina, byť ve své tzv. superkvalifikované formě (72 % členů Rady zastupujících nejméně 65 % obyvatelstva). Méně pochopitelný je požadavek souhlasu Evropského parlamentu.<sup>646</sup> I když z hlediska legitimacy to snad smysl dává, nadnárodní charakter instituce do značné míry předurčuje její negativní postoj k vystoupení.<sup>647</sup> Vzhledem k očekávané náročnosti jednání je nutné pochybovat o dostatečnosti dvouleté lhůty. Ta sice byla podle některých názorů nastavena podle zkušeností s grónskou epizodou,<sup>648</sup> vystoupení plnoprávného člena za dnešního stavu věcí s tím lze však srovnávat jen těžko. Problém zdánlivě řeší eventuální prodloužení lhůty, to však proces zbytečně zatěžuje další dávkou nejistoty, pokud s tím budou státy souhlasit, může člen být ve stavu permanentního vystupování řadu let. Někteří autoři pokládají za negativum znění klauzule to, že řeší jen samotné vystoupení, ale ne již související úpravu vztahů uvnitř EU, podle nich by bylo nezbytné měnit následně také zřizovací smlouvy.<sup>649</sup> Zde naopak velký problém nevidím. Zprvce není jasné, proč by měla existovat nějaká speciální cesta (snad automatická?) pro změnu Smluv po vystoupení, zadruhé, a to především, se primární právo přijetím Lisabonské smlouvy stalo obecnějším, takže jeho hlavní části jsou nyní nezávislé na počtu členů organizace.<sup>650</sup>

<sup>642</sup> Viz také diskuze ve WAELE, Henri de. The European Union on the road to a new legal order- the changing legality of Member State withdrawal. *Tilburg Foreign Law Review*, 2005, roč. 12, č. 2, s. 180.

<sup>643</sup> To se domnívá například HOFMEISTER, Hannes. 'Should I Stay or Should I Go?' - A Critical Analysis of the Rights to Withdraw from the EU. *European Law Journal*, 2010, roč. 16, č. 5, s. 593.

<sup>644</sup> Formalista by upozornil, že čl. 218 odst. 1 SFEU mluví o dohodách s „třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi“, vystupující země v době vyjednávání nespadá do žádné z kategorií.

<sup>645</sup> Pokyny určuje Evropská rada, není jasné, zda si udržuje kontrolu také v průběhu vyjednávání, nebo tuto funkci přebírá standardně Rada, jak předvídá čl. 218 SFEU.

<sup>646</sup> Formalista by se (nyní vehementněji) ptal, proč je v odst. 2 čl. 50 L-SEU poslední věta, když v ostatních podobných případech ve Smlouvách jsou tyto podrobnosti přímou součástí čl. 218 SFEU.

<sup>647</sup> Připomenout lze, že v případě Grónska byl Evropský parlament jediným orgánem, ve kterém byly vyjádřeny pochyby o použitém řešení, viz WEISS 1985, s. 178.

<sup>648</sup> HERBST 2005, s. 1757.

<sup>649</sup> Například FRIEL 2004, s. 426; HOFMEISTER 2010, s. 594-595.

<sup>650</sup> Dotýká se to hlavně ustanovení dříve upravujících institucionální otázky k jednotlivým zemím (počet hlasů v Radě, europoslanců atd.).

Čl. 50 L-SEU je zakončen trochu kryptickým odst. 5, majícím původ v pozdější fázi Konventu. Neopakuje jen zbytečně něco, co by i bez něj bylo nezpochybnitelné? Akceptují-li východisko, že zákonodárce nezatěžuje právní řád nepotřebnými ustanoveními,<sup>651</sup> co mohlo být jeho zařazením zamýšleno? Vybraní odborníci to interpretují jako formu trestu pro vystupující stát, vzniká tím „okamžité obnovení odstupu mezi členy a nečleny“ bez automatického práva na vstup nebo přidružené členství.<sup>652</sup> Přiznám se, že to je pro mě argumentace trochu zmatená, netuším, proč by ustanovení bylo nutné pro obnovení odstupu, to už plyne ze samotného konceptu vystoupení, automatické právo na vstup nebo přidružení jsem rovněž nikde nenašel (a jeho zákaz v odst. 5 také ne). Jádrem teze, že cílem odstavce je naznačit odcházejícímu státu, že v případě zájmu o přistoupení s ním bude jednáno jako s jinými zájemci, lze akceptovat. Méně jisté je, jestli se to má vnímat jako trest. Se stejnou přesvědčivostí mohu tvrdit, že odst. 5 zabraňuje budoucí diskriminaci vystoupivšího státu při nové žádosti, a tak je vůči němu naopak pozitivně naladěm. Země, která má se členstvím zkušenosti, bude mít šanci splnit podmínky relativně snáze než nový zájemce.

## 5.7 Závěr: hledání ideální výstupní klauzule pro EU

Po téměř půlstoletí zřizovací smlouvy neobsahovaly ustanovení umožňující jednostranné vystoupení členského státu. Velká skupina osob se nicméně domnívala, že i tak má každý členský stát právo na jednostranné vystoupení přirozeně zaručeno, v čemž je podporovala judikatura některých národních ústavních soudů.<sup>653</sup> Na základě tohoto mylného východiska (viz podkapitola 4.3) protestovaly určité subjekty též proti zařazení výstupní klauzule do primárního práva. Argumentovaly, že jde o další pravomoc, kterou si tím EU přivlastňuje a že klauzule v praxi možnost vlastně dosud volného vystoupení omezuje kladením si podmínek, například dvouletou čekací lhůtou při nedohodě.<sup>654</sup>

Většina odborníků z nepřítomnosti klauzule vyvozovala přesný opak. Ostatně návrhy změn primárního práva představené v podkapitole 5.4, které prosazovaly zachování přístupu modelu č. 6, byly dominantně předloženy profederalistickými subjekty. Nelze zpochybnit, že řešení se v praxi osvědčilo. Nepřítomnost klauzule činí vystoupení nákladnější, zvyšuje vůli členských států vázat se a posiluje EU a její hlavní cíle jako vnitřní trh nebo měnovou unii. Na základě obecných poznatků určité proudy ústavní teorie obhajují hypotézu, že umožnění vystoupení z jakéhokoliv

<sup>651</sup> Jelikož je podmínkou udělení doktorského titulu přičetnost, upozorňuji, že jde o hypotetický předpoklad v duchu Fullerovy morálky aspirace...

<sup>652</sup> SHAW, Jo. Legal and Political Sources of the European Constitution. *Northern Ireland Legal Quarterly*, 2004, roč. 55, č. 3, s. 233.

<sup>653</sup> Zejména již mnohokrát citované rozhodnutí německého ústavního soudu *Maastricht*, bod 112.

<sup>654</sup> Pro výstižnou ukázkou teze srv. *Návrh skupiny senátorů na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, resp. jejich vybraných ustanovení, s ústavním pořádkem*. 28. září 2009, s. 36-37. Dostupné na [http://swww.usoud.cz/assets/N\\_vrh\\_Lisabonsk\\_smlouva\\_29-9-2009.pdf](http://swww.usoud.cz/assets/N_vrh_Lisabonsk_smlouva_29-9-2009.pdf).

subjektu podkopává jeho fungování.<sup>655</sup> To vše byly silné argumenty, nelze ale nevidět negativa předchozí úpravy. Jak bylo naznačeno, mlčení ohledně vystoupení neznamená jeho zákaz (model č. 7) a bylo empiricky dokázáno, že základní dokumenty organizací nebo států by měly mlčet nebo bránit vystoupení jen tehdy, pokud jsou schopny a ochotny závazek vynutit.<sup>656</sup> To případ EU pravděpodobně nebyl.

Jestliže akceptujeme koncept integrace jako dobrovolného procesu, není zde jiná volba než zaručit právo na vystoupení dle vůle státu (model č. 1). To potvrzují také výzkumy založené na teorii her. Podle jedné studie jestliže mají strany úplné informace a zamýšlejí vytvořit smlouvu počítající se všemi možnými budoucími variantami vývoje, měla by obsahovat také výstupní klauzuli, jinak případný rozpad může být velmi nákladný.<sup>657</sup> Zřizovací smlouvy do této kategorie dokumentů určitě spadají. Poznatky z jiného formálního (matematického) modelu ukazují, že v případě vyššího počtu stran dohody než tři má klauzule být vždy součástí zřizujícího textu.<sup>658</sup> Některé další zde dosud nezmíněné podpůrné argumenty nabízí teorie ústavního práva.<sup>659</sup>

Ve stejnou chvíli je myslím zřejmé, že vystoupení z EU by bylo nesmírně komplikovaným procesem, s mimořádnými důsledky pro EU, státy a fyzické a právnické osoby obou stran. Úspěšnost procesu a výše možných ztrát s ním spojených bytostně závisí na pokojném průběhu rozchodu, vyústujícím v oboustranně akceptovatelnou dohodu a normalizovanou podobu budoucích vztahů. Ačkoliv je takový scénář poměrně pravděpodobný, měla by úprava pamatovat také na variantu rozchodu méně přátelského. Slovy Raymonda Friela, „během obtížného období doprovázejícího každé možné vystoupení, by jeden očekával ustanovení poskytující jasné a nesporné odpovědi.“<sup>660</sup> Bohužel, toto kritérium čl. 50 L-SEU z analyzovaných důvodů nesplňuje. Některé citované návrhy na Konventu podmiňovaly vystoupení uzavřením dohody, což zdánlivě situaci řešilo, nikde ale nebyly specifikovány podrobnosti jak strany k dohodě donutit a co by mělo být jejím obsahem, nehledě na to, že se tak varianta jednostranného vystoupení vlastně opouští.

Domnívám se, že vyřešení rozporu mezi praktickými obtížemi způsobenými jednostranným vystoupením a právem na takový odchod lze nalézt ve dvojím přístupu k vystoupení. Zřizovací smlouvy by jednoduše obsahovaly dvě výstupní klauzule. První z nich,

<sup>655</sup> Srv. kritiku v SUNSTEIN 1990, s. 648-652.

<sup>656</sup> CHEN, Yan, ORDESHOOK, Peter. Constitutional Secession Clauses. *Constitutional Political Economy*, 1994, roč. 5, roč. 1, s. 47-50.

<sup>657</sup> Viz BORDIGNON, Massimo, BRUSCO, Sandro. Optimal secession rules. *European Economic Review*, 2001, roč. 45, č. 10, s. 1828.

<sup>658</sup> CHEN a ORDESHOOK 1994, s. 48.

<sup>659</sup> Například WEINSTOCK, Daniel. Constitutionalizing the Right to Secede. *The Journal of Political Philosophy*, 2001, roč. 9, č. 2, s. 182-203; NORMAN, Wayne. *Negotiating Nationalism: Nation-Building, Federalism and Secession in the Multinational State*. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 185-210.

<sup>660</sup> FRIEL 2004, s. 426.

nazvěme ji nepřátelský odchod, by mohla být velice krátká: „Každý členský stát má právo vystoupit z EU v souladu s pravidly mezinárodního práva. Vystoupivší stát ztrácí možnost stát se v budoucnu členem EU.“ Jestliže některá země využije takové klauzule, bude to znamenat, že hodlá opustit EU bez dohody, a procedura vystoupení a její podmínky se budou řídit VÚSP. Případně vzniklé nároky fyzických a právnických osob by byly řešeny u vnitrostátních soudů (v EU s možností využití unijního soudnictví) nebo arbitrážemi, potažmo v konečné fázi u Evropského soudu pro lidská práva.

Druhý přístup označuji jako přátelské vystoupení a byl by podmíněn uzavřením dohody mezi oběma stranami. To samozřejmě není objektivní návrh, po mém soudu je však klíčové vymezit alespoň základy budoucí podoby vztahů již v samotné výstupní klauzuli a neponechávat je otevřené k jednání. Toto jádro by mělo být zastoupeno pokračující účastí vystupující země v Evropském hospodářském prostoru, a pokud je stát součástí eurozóny, tak povinností zachovat euro po definovanou dobu například pěti let, včetně dodržování s tím spojených pravidel. Oba subjekty se zavážou k vzájemné nediskriminaci, i když to do značné míry plyne už z členství v Evropském hospodářském prostoru. Další podrobnosti by byly obsahem dohody, ani její neuzavření by nebránilo přátelskému vystoupení za zřizovací smlouvou upravených podmínek. Vzhledem k tomu, že jsou dopředu dány klíčové parametry vystoupení a následné úpravy vztahů, časový rámec procedury by mohl být ponechán na maximálně dvou letech, klíčový není ani rozhodovací mechanismus pro schválení dohody.<sup>661</sup> K omezení vyděračského potenciálu by nebylo možné vzít záměr vystoupit zpět, s výjimkou jednomyslného souhlasu všech států. Odcházející stát by se v období vystupování v Radě a Evropské radě neúčastnil rozhodování kromě přijímání sekundární legislativy s dopadem na Evropský hospodářský prostor, ale také by pro něj nebyly jiné předpisy závazné.

Důsledky aplikace obou variant jsou evidentní. První případ adresuje situaci, kdy členský stát požaduje plný návrat všech na EU přenesených pravomocí a je ochoten ve jménu „obnovy samostatnosti“, ať si již pod tím představíme cokoli, riskovat působení mimo integraci a na ní navázané procesy. Samozřejmě to neznámá, že by se z takové země musel nutně stát pária Evropy s autarkním hospodářstvím typu KLDL, například obchodní vazby by mohly být upraveny na základě doložky nejvyšších výhod dle Světové obchodní organizace.<sup>662</sup> Každopádně by se jednalo o velmi rizikovou operaci a ztráty by byly pro vystupující stát vyšší než pro EU.

<sup>661</sup> Vzhledem k dotčení práv občanů je otevřenou otázkou, zda by nebylo legitimní u mírného vystoupení požadovat také uspořádání referenda ve vystupujícím státu (k tomu viz podkapitola 6.2).

<sup>662</sup> Jak si někteří představují možnost následné existence státu zcela bez spolupráce s EU, konkrétně na příkladu Spojeného království, srv. BAIMBRIDGE, Mark. Alternative Relationship between Britain and the EU: New Ways Forward? *The Political Quarterly*, 2006, roč. 77, č. 3, s. 406-411.

V praxi je proto nepřátelské vystoupení velmi málo pravděpodobné, jako možnost *ultima ratio* ale dává smysl.

Přátelské vystoupení na jednu stranu činí odchod pro obě strany výrazně jednodušší,<sup>663</sup> zároveň by měla procedura pevný rámec s předvídatelnými dopady. Pokračující účast vystupujícího státu na vnitřním trhu prostřednictvím Evropského hospodářského prostoru zaručuje zachování nejdůležitějších práv občanů a firem a nenarušení obchodních vazeb. Dostatečně dlouhé přechodné období pro opuštění eura zajistí, že ostatní státy a trhy se připraví na novou situaci a zabrání se zbytečným turbulencím a spekulacím. Přátelský odchod využije stát, který má vůli těžit z regulativního rámce EU (vnitřní trh), ale chce se zbavit dopadů zejména redistributivních společných politik (zemědělská politika, regionální politika), potažmo nesouhlasí s rozvojem aktivit, jako je společná zahraniční a bezpečnostní politika nebo prostor svobody, bezpečnosti a práva. Zároveň by přátelské vystoupení nemělo být chápáno jako možnost vybrat si z integrace pouze to, co se danému státu hodí. I za toto vystoupení by se platila nemalá cena. Zaprvé podmínky vystoupení by byly nastaveny právem EU a vystupující stát by se jím musel podřídit. Za druhé, a to zvláště, by pro něj jako člena Evropského hospodářského prostoru byla nadále závazná velká část sekundární legislativy, ovšem aniž by se v případě nových aktů po vystoupení podílel na jejím vzniku.

Na úplný závěr kapitoly se vrátím k návrhům, které spojovaly vystoupení členského státu s procesem přijetí nových zřizovacích smluv nebo novelizacemi primárního práva. Byly by vhodné tyto podněty zpracovat do „ideální“ výstupní klauzule? Model vystoupení č. 5 byl zmíněn v souvislosti s konceptem tzv. ústavního zlomu, ten je ale tak právně a politicky problematický, že ho nelze doporučit v žádné formě.<sup>664</sup> Mnoho návrhů obsahovalo klauzuli modelu č. 4, podle které by bylo dovoleno přijímat změny zřizovacích smluv většinově. Nesouhlasící země pak stojí před volbou, zda se přizpůsobit nebo EU opustit.

Procedura novelizace patří k metaprávnímu zaručujícím sebereflexi zřizovacích smluv a určuje složení *pouvoir constituant* legitimovaného k ovlivnění procesu změny Smluv.<sup>665</sup> Je mimo rámec tohoto textu se podrobně zabývat otázkou, zda by bylo vhodné měnit Smlouvy nějakou formou většiny členských států. Poslední dekáda naznačila složitost schvalovacího a ratifikačního procesu při tolika členech,<sup>666</sup> úplné zablokování se však nepotvrdilo. Na druhou stranu EU zůstává hlavně organizací států, „není produktem autonomní *pouvoir constituant européen* (...) ale

<sup>663</sup> Byť jistě nebude bezproblémové.

<sup>664</sup> Podobný pohled po pečlivé analýze WEILER a MODRALL 1985, s. 170-174.

<sup>665</sup> FRANKENBERG, Günter. The Return of the Contract: Problems and Pitfalls of European Constitutionalism. *European Law Journal*, 2000, roč. 6, č. 3, s. 270.

<sup>666</sup> Viz také diskuze o jednomyslnosti v podkapitole 4.4.

odrazem *volonté constituante* členských zemí.<sup>667</sup> Většinou přijímaná změna Smluv, k tomu spojená s povinností odchodu nesouhlasících zemí, by posunula EU ke skutečné federaci,<sup>668</sup> a je proto v nejbližší době mimo jakoukoliv realitu, a s tím je vyloučena také klauzule modelu č. 4. Do jisté míry by její důsledky šlo nahradit přátelským vystoupením: země nesouhlasící s dalším prohlubováním integrace by dobrovolně mohla EU opustit.

---

<sup>667</sup> KOKOTT, Julianne, RUTH, Alexandra. The European Convention and its Draft Treaty establishing a Constitution for Europe: Appropriate answers to the Laeken questions? *Common Market Law Review*, 2003, roč. 40, č. 6, s. 1320.

<sup>668</sup> K propojení způsobu změn rozhodovacích pravidel základního dokumentu s konceptem federace a aplikaci na případ EU viz TRECHSEL, Alexander. How to federalize the European Union ... and why bother. *Journal of European Public Policy*, 2005, roč. 12, č. 3, s. 406-407.

## 6 Procesní podmínky zpětného přenosu v ústavním právu členských zemí s důrazem na ČR

Zpětný přenos pravomocí nemá pouze dimenzi unijní, ale reagovat na něj musí rovněž úroveň vnitrostátní. Tato krátká kapitola se věnuje právě této otázce. Postupně analyzuje, jaké kroky musí z právního hlediska proběhnout v členských státech, aby mohlo být v jejich právních řádech provedeno (implementováno) částečné nebo úplně zpětvzetí pravomocí. Struktura výkladu odpovídá variantám diskutovaným v předchozích kapitolách. Jelikož vnitrostátní úpravy proces zpětvzetí nerozebírají, je diskutován zejména příklad ČR, který lze po mém soudu bez problémů aplikovat také na případy ostatních zemí.

### 6.1 Částečné zpětvzetí pravomocí

#### 6.1.1 Zrušení sekundárního práva

Nejednodušší situace nastává u zpětného přenosu pravomocí v případě sekundárního práva. Jak bylo uvedeno, existují obecně dvě možnosti, jak může dojít ke zrušení předpisu na unijní úrovni. V případě využití automatických nástrojů je vnitrostátní úroveň vlastně zcela ze hry, jakákoliv její aktivita nedává smysl. Akt EU je při splnění podmínek, například uplynutí lhůty sunset klauzule a nenahrazení novou legislativou, zrušen bez dalšího. U druhé varianty dochází ke zrušení předpisu ve standardním unijním legislativním procesu. Je tak logické, že národní projednávání návrhu podléhá stejným pravidlům jako u kterékoliv jiného rozhodnutí, včetně opatření přenášejícího (sekundárním právem) pravomoc na EU. V exekutivě bude přidělen Odborem kompatibility Úřadu vlády k návrhu Komise příslušný gestor, odpovědný za prosazení pozice ČR při vyjednávání na půdě Rady.<sup>669</sup> Zákonomádná moc plní roli hlavně kontrolní složky, návrh bude projednán v Poslanecké sněmovně Výborem pro evropské záležitosti (§109a jednacího řádu PS), v Senátu Výborem pro Evropskou unii (§119d jednacího řádu Senátu).<sup>670</sup>

V praxi přístup státních orgánů k návrhům rušícím akt sekundárního práva a tím pádem navracajícím opatření do sféry členských států nemusí být vždy nadšeně pozitivní. Asi méně se tato hrozba uplatní u parlamentů, které obecně mají daleko menší možnosti účastnit se rozhodování na úrovni EU než exekutivy a jsou často vnímány jako hráz proti přenosu

<sup>669</sup> Viz HODA, Daniel. Úloha orgánů státní správy a úředníků při přípravě a sjednávání předpisů Evropské unie a jejich následném provádění. *Správní právo (Legislativní příloha)*, 2010, roč. 43, č. 2, s. VII-XVI.

<sup>670</sup> Za všechny ke kontrolní roli národních parlamentů v unijních záležitostech po přijetí Lisabonské smlouvy BARETT, Gavin. The King is Dead, Long Live the King!: The Recasting by the Reform Treaty of the Provisions of the Constitutional Treaty Concerning National Parliaments. *European Law Review*, 2008, roč. 33, č. 1, s. 66-84; obecně zkušenosti jiných států viz příspěvky v BARRETT, Gavin (ed). *National Parliaments and the European Union: The Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures*. Dublin: Clarus, 2008, s. 349-497, pro ČR KRÁL, David, BARTOVIC, Vladimír. *Český a slovenský parlament po Lisabonské smlouvě*. Praha: Europeum, 2010, s. 9-28.



pravomocí, proto by pravděpodobně proces zpětvzetí kritizovaly jen velmi výjimečně.<sup>671</sup> Naopak u exekutivy není dáno, že i pokud by Komise návrh na zrušení aktu podala, tak s tím musí automaticky souhlasit. Důvodů pro takový přístup lze nalézt: *status quo* je velmi výhodné pro daný stát a ten se tak staví proti změně, v administrativě panují velké obavy ohledně budoucího fungování opatření na národní úrovni, vláda je pod silným tlakem zájmových skupin atd. Připomínám, že pořád v tomto směru při srovnání vlivu vnitrostátních orgánů platí teze o rozhodující pozici exekutivy ve standardním unijním legislativním procesu.

Bylo by chybou zapomínat na fázi navazující po úspěšném zrušení aktu. To sice znamená, že EU přestala konat, ne však, že pravomoc reálně převzal zpět členský stát. Pokud odhlédneme od varianty, kdy právo zásahu ztratily *ex lege* obě úrovně,<sup>672</sup> musí v ostatních případech většinou státní orgány aktivně legislativně zasáhnout, jinak nemusí dojít k praktickému posunu proti předchozímu stavu. Jasně patrné to je při zrušení směrnice: jestliže není zrušena transponující národní legislativa, subjekty právních vztahů si „velkorysosti“ institucí EU nemusí ani všimnout. U zrušení nařízení to platit nemusí, domácí předpisy mohly být jen potlačeny ve smyslu aplikační přednosti a nyní se jen plně obnoví jejich platnost ve všech situacích. Protože ale národní orgány většinou s nařízením rozporná ustanovení právních předpisů z důvodu právní jistoty ruší, pro plné zpětvzetí pravomocí lze také zde předpokládat vydání nových vnitrostátních aktů. Samozřejmě vyloučena není ani třetí cesta, při které sice zrušením sekundárního aktu je stát oprávněn znovu jednat, z nějakého důvodu, typicky pro snížení regulační zátěže, tak ale neučiní. Oproti zrušené pravomoci zmíněné na počátku odstavce je rozdíl v tom, že tak činí dobrovolně a vydání opatření není do budoucna vyloučeno.

### 6.1.2 Zpětvzetí formou změn primárního práva

Zpětný přenos pravomocí provedený prostřednictvím novelizace primárního práva by rovněž neměl skýtat mnoho doktrinálních problémů, určité nejasnosti se však již objevují. Připomenu, že novelizace je možná dvěma cestami: řádným a zjednodušeným postupem. Pohledem unijního práva jsou však rozdíly mezi nimi pouze na úrovni EU, nikoliv vnitrostátním stupni, čl. 48 L-SEU potvrzuje, že v obou případech musí být výsledek schválen v souladu s ústavními předpisy členských zemí. Při schvalování Lisabonské smlouvy si ovšem řada národních parlamentů prosadila, že vláda musí pro svou podporu zjednodušené změně Smluv v Evropské radě povinně získat předběžný souhlas parlamentu,<sup>673</sup> tuto stránku věci ale dále

<sup>671</sup> Viz Protokol č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 203-205; dokáží si například jen obtížně představit, že by k návrhu na zrušení aktu parlamenty byly schopny udělit žlutou nebo oranžovou kartu.

<sup>672</sup> Viz příklad v podkapitole 3.2.2, který je poměrně častý.

<sup>673</sup> V ČR jde u Poslanecké sněmovny o §109i písm. b) jednacího řádu, u Senátu §119k písm. b) jednacího řádu.

ponechávám stranou. Pro nás významnější je skutečnost, že zjednodušená změna Smluv je přijímána formou rozhodnutí Evropské rady, což formálně vzato není mezinárodní smlouva, ale jeden z aktů unijního práva.<sup>674</sup> Je na členských státech, jak se vypořádají se schválením rozhodnutí „v souladu s jejich ústavními předpisy.“ V ČR bylo, stejně jako v jiných státech,<sup>675</sup> použito řešení fikce, uplatňující na rozhodnutí Evropské rady stejné podmínky projednávání, jako na mezinárodní smlouvu, což pokládám za východisko praktické a zároveň elegantní.<sup>676</sup>

Každá novelizace smluv tedy z vnitrostátního pohledu má charakter mezinárodní smlouvy. O jaký druh mezinárodní smlouvy ale půjde, pokud bude jejím obsahem zpětný přenos pravomocí z EU? Bezpochyby se jedná, i s ohledem na znění jednacích řádů a dosavadní praxi, o smlouvy prezidentské, vyžadující souhlas obou komor Parlamentu. Obtížnější je rozsouzení, na základě jakého článku budou komory hlasovat a jaké většiny budou vyžadovány. Na tomto místě nemohu postupovat jinak, než použít teoretický rámec navržený v podkapitole 2.6 a jím vymezená kritéria.<sup>677</sup> Rozhodujícím prvkem pro rozlišení mezi čl. 10a a 49 Ústavy je přítomnost „přenosu pravomocí“ na EU. Představit si lze dvě varianty. V první z nich půjde o rozsáhlejší změnu Smluv, v jejímž rámci dojde jak ke zpětvzetí pravomocí, tak zároveň k dalšímu přenosu pravomocí jiných. Za těchto okolností je dimenze zpětvzetí nerelevantní a požadavek na výši většiny bude vycházet ze závažnosti přenosu pravomocí na EU. Pokud by jím byly zasaženy pravomoci vymezené Ústavou nebo byl přenos jinak významný, použije se čl. 10a Ústavy. K druhému případu dojde tehdy, pokud hlavní náplní změny je zpětný přenos pravomocí na státy. Poté není naplněna podmínka přenosu pravomocí, jako právní základ pro schválení se nabízí čl. 49 Ústavy a postačuje prostá většina. Teoreticky zde jsou dva případy, kdy tato situace může nastat. Zaprvé když bude jediným důvodem pro řádnou novelizaci primárního práva zpětvzetí pravomocí, za druhé při zpětvzetí pravomocí zjednodušeným postupem změn. Nutno přiznat, že využití řádného postupu pouze pro zpětvzetí pravomocí je krajně nepravděpodobné,<sup>678</sup> u

<sup>674</sup> Čl. 15 odst. 1 L-SEU paradoxně říká, že Evropská rada nevykonává legislativní funkci. Jedná se o velmi nepřesné vyjádření a chápat ho lze tak, že se týká pouze aktů sekundárního práva. Viz také Editors. An ever mighty European Council- Some recent institutional developments. *Common Market Law Review*, roč. 46, č. 5, s.1391.

<sup>675</sup> Viz například v Německu §2 Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG). 22. září 2009. Dostupné na <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/intvg/gesamt.pdf>, podrobněji URBANOVÁ, Klára. Revize jednacích řádů národních parlamentů EU v souvislosti s Lisabonskou smlouvou. *Studie Parlamentního institutu* č. 1.212, prosinec 2010, s. 4-13.

<sup>676</sup> Srv. §109l odst. 2 jednacího řádu PS a §119o jednacího řádu Senátu, pro stručný rozbor adaptace pravidel Lisabonské smlouvy do jednacích řádů obou komor Parlamentu srv. KYSELA, Jan. Implementace Lisabonské smlouvy v pravidlech jednání Parlamentu ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, roč. 18, č. 1, s. 46-50.

<sup>677</sup> Proto už se nebudu vracet k argumentům doktríny ani praxe zdůvodňujících jiný postup.

<sup>678</sup> Bude vždy doplněno také přenosem pravomocí na EU.

zjednodušeného postupu to bude jednodušší, neboť čl. 49 by měl u něj postačovat v naprosté většině případů.<sup>679</sup>

## 6.2 Úplně zpětvzetí pravomocí

Vystoupení v sobě obsahuje zcela odlišný rozměr zásahu než v předchozích případech. Platí to bez ohledu na to, zda vystupující stát opustí EU bez čl. 50 L-SEU předvídané dohody s EU nebo s jejím uzavřením, lze totiž předpokládat, že i velkorysá dohoda dovolující vystupujícímu státu pokračování velmi úzkých vztahů s EU by ve výsledku byla daleko zásadnější změnou než zpětvzetí některých pravomocí z EU novelizací primárního práva. Navíc, byť to není z vnitrostátního ústavního hlediska relevantní, v druhém případě jde o změnu podmínek v rámci širšího uskupení (společný postup), u vystoupení se projeví důsledky nejvíce (diskriminačně) na subjektech vystupujícího státu.

Ještě předtím, než přistoupím k analýze procesu ústavně souladného souhlasu s vystoupením, posoudím variantu, že vnitrostátní ústavní právo takový krok nedovoluje. Myšlenka je to možná kacířská, ne ale úplně zcestná. Argumentace by mohla vypadat následovně: V podkapitole 5.5 byly diskutovány závažné dopady vystoupení na práva fyzických a právnických osob nacházejících se ve státu opouštějícím EU. Nejde pouze o bezprostřední škody, ale vystoupivší stát jednoduše není schopen svým občanům nadále sám zajistit všechna práva, která jim byla k dispozici prostřednictvím členství, sahající od volného pohybu pracovníků po přístup k financím z evropských fondů.<sup>680</sup> Pokud k tomu připojím také ztrátu přístupu k soudnímu systému EU, není nutné použít přílišnou představitost ke konstatování, že odchodem z EU se snižuje úroveň ochrany základních práv a svobod v daném státě.<sup>681</sup> Odtud je pouze krok k aplikaci dobře známé doktríny Ústavního soudu, podle které „žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.“<sup>682</sup> Vystoupení z EU asi nelze považovat za novelizaci ústavního pořádku,<sup>683</sup> analogické použití ale nelze vyloučit, neboť fakticky by k omezení ochrany došlo.<sup>684</sup> Není proto vyloučeno, že by Ústavní soud při přezkumu mezinárodní smlouvy upravující vystoupení mohl představenou argumentaci využít a prakticky tak vystoupení zmařit,

<sup>679</sup> Touto procedurou nelze použít na rozšiřování pravomocí EU (čl. 48 odst. 6 L-SEU), teoreticky by tedy nemělo docházet k přenosu (ale jen úpravě či zpětvzetí), jak ale bylo zdůrazněno v podkapitole 2.3, ústavní optika může mít někdy jiný pohled na „rozšiřování“ než právo EU.

<sup>680</sup> Rozsah zachovaných práv závisí samozřejmě na podobě dohody o budoucích vztazích, vždy ale bude nižší než předtím, jinak by vystoupení nedávalo smysl.

<sup>681</sup> Podrobnější zdůvodnění tvrzení viz BIEBER 2009, s. 399-402, 404-406; zhodnocení to je ovšem normativní, kritik by poukázal na to, že přízpusobení se členství EU vedlo v některých státech ke snížení úrovně lidských práv, pro příklady ALBI 2010, s. 814.

<sup>682</sup> Nález ze dne 25. června 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01, část VII.

<sup>683</sup> Viz ale diskuze níže a hlavně názory Jiřího Malenovského citované v podkapitole 2.2.

<sup>684</sup> Srv. také již citovaný shodně směřující názor v podkapitole 5.3.

byť ho unijní právo dovozuje.<sup>685</sup> Procesně scénář ztěžuje skutečnost, že podle všeho je odstoupení od smlouvy v ČR vždy pojmáno jako nerozporné s ústavním pořádkem a proto nelze podat návrh na posouzení věci Ústavnímu soudu (výslovně §117c jednacího řádu Senátu). Jan Filip to ovšem, také s ohledem na citovanou hrozbu snížení úrovně lidských práv, považuje za mezeru v právní úpravě.<sup>686</sup> Možnou nápravou by bylo následné posouzení ústavnosti mezinárodní smlouvy, které ve své judikatuře jako výjimečný krok nevyloučil (tedy spíše naznačil) Ústavní soud,<sup>687</sup> otázkou ovšem je, co by takové posouzení *ex post facto* mohlo v praxi způsobit a jaké by mělo následky.

Ačkoliv předchozí konstrukce není extrémním výkladem, její naplnění je poněkud nepravděpodobné a dále budu předpokládat, že české ústavní právo vystoupení *a priori* nevyklučuje. Nicméně ještě chvíli je vhodné zastavit se u zřizovacích smluv a zopakovat si, v kterých momentech musí v rámci procedury obsažené v čl. 50 L-SEU vnitrostátní úroveň reagovat. Především se jedná o samotné oznámení záměru vystoupit Evropské radě. Poté existují dvě cesty k cíli: první předvídá uzavření dohody, mající formu mezinárodní smlouvy mezi EU a vystupujícím státem, pokud té není dosaženo, nastává vystoupení po dvou letech automaticky a právním základem pro něj zůstává pouze samotná zřizovací smlouva a projevený záměr.

Pro následující výklad je determinující jedna zásadní skutečnost: v Ústavě ani žádném jiném legislativním aktu není žádný náznak, neřku-li návod, jaké vnitrostátní procedury by měly být aplikovány při vystupování z EU. Totéž platí do značné míry pro všechny členské státy EU. Zatímco ústavní zakotvení členství a podmínek přenosu v ústavách již dnes není výjimečné (viz podkapitola 3.2.1), opačný proces jako kdyby neexistoval. U ústav lze mezeru ještě pochopit, méně již u zákonných předpisů. Proč například novely jednacích řádů komor parlamentů přijaté kvůli Lisabonské smlouvě dávají parlamentům právo (i předběžného) veta nad kdejakým přenosem pravomocí na EU, ale tak klíčový krok jako vystoupení nechávají stranou?<sup>688</sup> Znamená to snad, že je považují automaticky za tak pozitivní krok, že může probíhat bez jejich účasti? V dalších částech se z tohoto důvodu musí čtenář spokojit s výkladem vycházejícím pouze z mých spekulací.

Předchozí námitky o pochybné roli parlamentů platí především pro první fázi vystoupení. Oznámení záměru vystoupit je svěřeno exekutivě, a jelikož v ČR jednací řády Senátu ani Poslanecké sněmovny neobsahují tuto událost v seznamu otázek vyžadujících jejich předběžný

<sup>685</sup> Připomínám nicméně, že čl. 50 odst. 1 L-SEU podmiňuje vystoupení souladem s ústavními předpisy daného státu. Jestliže ty by vystoupení bránily (viz výklad), pak by ho zakazovalo také unijní právo a nešlo by se na něj odvolávat.

<sup>686</sup> FILIP, Jan. Komentář k čl. 87. IN: BAHÝLOVÁ a kol. 2010, s. 1175-1176.

<sup>687</sup> Nález ze dne 3. června 2002, sp. zn. II ÚS 405/02, nečíslováno.

<sup>688</sup> Evropský parlament takto nedůsledný nebyl, viz čl. 74d jednacího řádu Evropského parlamentu. Září 2011.

Dostupné na <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20110926+TOC+DOC+XML+V0//CS&language=CS>.

souhlas, záměr by pravděpodobně podléhal standardnímu projednání ve výborech. Výsledné stanovisko by tak bylo pro vládu nezávazné. Hrozba to je o to větší, že při neuzavření dohody sám záměr je podkladem pro vystoupení. V extrémním případě může vystoupení nastat, aniž by vlastně Parlament (nemluvě o občanech, viz dále) měl vlastně možnost se k věci závazně vyjádřit.<sup>689</sup> Jediný nástroj, který by mohl scénáři zabránit, je vyslovení nedůvěry vládě Poslaneckou sněmovnou, to lze ale stěží považovat za praktickou a dostatečnou pojistku. Fakticky by totiž vládě stačilo k obhájení svého postupu 101 hlasů ve Sněmovně, vůle zbývajících 99 poslanců nebo klidně celého Senátu ji může nechat klidnou. Obecně doufám, že i pokud by vystoupení probíhalo bez dohody (a následné mezinárodní smlouvy), byla by exekutiva ochotná činit podobně závažné kroky pouze s náležitou podporou výrazných většin v obou komorách a u veřejnosti. Kromě mého optimismu mluví proti načrtnutému schématu také prvek sebezáchovy, v kapitole 5.5 bylo podrobně vysvětleno, že bez dohody by bylo jakékoliv vystoupení nepředstavitelným rizikem s mnoha otevřenými konci. Každá racionálně uvažující politická reprezentace, a to na obou stranách, by ji tak měla upřednostnit a promítnout do příslušné mezinárodní smlouvy.

Kam ale tuto smlouvu z ústavního hlediska zařadit? Z pohledu unijního práva se formálně nejedná o *actus contrarius* k přístupové smlouvě, o čemž svědčí rozdílná přijímací procedura.<sup>690</sup> Už jsem ovšem předeslal, že česká ústava nemusí přebírat „nápovědu“ zřizovacích smluv. Ani tak v ní ale nenajdeme ustanovení, které by se vypovězením smluv zabývalo. Jedinou pomůckou je zde Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv, která v čl. 30 odst. 3 říká, že „platnost smlouvy ukončuje ten orgán, z jehož plné moci byla sjednána“.<sup>691</sup> Metodická příručka ministerstva zahraničí k tomu ve výkladové části dodává, že „prezidentskou smlouvu vypovídá prezident republiky po předchozím souhlasu obou komor Parlamentu“.<sup>692</sup> Přijmeme nyní pro zjednodušení hypotézu, že dohoda o vystoupení z EU je vlastně zároveň ukončením platnosti (odstoupením od) zřizovacích smluv pro ČR.<sup>693</sup> Podle citovaných dokumentů je vyžadována účast Parlamentu,<sup>694</sup> i s tímto upřesněním připadají do úvahy tři schvalovací procedury:

<sup>689</sup> Podle všeho by tento postup byl, alespoň formálně, v souladu s českým i unijním právním řádem! Navíc, vláda by samozřejmě sama mohla ovlivnit, jestli nějaká dohoda s EU vyjednána bude.

<sup>690</sup> Stejně HERBST 2005, s. 1758.

<sup>691</sup> Příloha k usnesení vlády č. 131 ze dne 11. února 2004. Stručný výklad k ní a vypovězení smluv MLSNA a KNĚŽÍNEK 2009, s. 474-476.

<sup>692</sup> Ministerstvo zahraničních věcí ČR. *Metodická příručka ke sjednávání mezinárodních smluv*. Praha: MZV ČR, 2004, s. 28.

<sup>693</sup> Tato teze rozhodně není bezkonfliktní. Znamenala by totiž pravděpodobně naplnění již vyslovené hrozby o nemožnosti Ústavního soudu takovou smlouvu předběžně přezkoumat.

<sup>694</sup> Výslovně to uvádějí také §108 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny a §115 jednacího řádu Senátu.

- 1) Prostá většina v obou komorách Parlamentu: Jelikož dohodou nejsou přenášeny žádné pravomoci ČR, ale naopak jsou tyto vráceny na vnitrostátní úroveň, čl. 10a Ústavy se neuplatní. Jednalo by se o běžnou smlouvu podléhající režimu čl. 49 Ústavy (jazykový výklad).
- 2) Ústavní většina v obou komorách Parlamentu: Vystoupení je fakticky opakem přístupové smlouvy, proto je z hlediska legitimacy analogicky vyžadována kvalifikovaná většina jako u čl. 10a Ústavy (systematický výklad).
- 3) Referendum: Je pouze umocněn argument z odrážky č. 2, svůj souhlas s členstvím vyjádřili občané v referendu, měli by tak být dotázáni rovněž při odchodu z EU („demokratický“ výklad).

Po mém soudu nelze žádnou z variant jednoznačně prohlásit za jedinou možnou, u všech můžeme nalézt rozumné argumenty pro jejich obhajobu. Osobně bych ovšem vřele podporoval referendum, na zbývajících řádcích se pokusím svůj postoj obhájit. Ačkoliv v ústavním právu se neuplatňuje automaticky předpoklad „kdo schvaluje, ten i odvolává“, u mezinárodních smluv (ratifikace vs vypovězení) tomu tak podle všeho je. Jestliže souhlas se schválením přístupové smlouvy byl dán v referendu, je logický požadavek na dodržení této procedury. Podceňovat nelze legitimitu kroku: několikrát jsem poukazoval na (pravděpodobně negativní) dopad vystoupení na práva občanů, je na nich, aby sami posoudili, zda je pro ně návrh akceptovatelný.<sup>695</sup> V neposlední řadě je výrazný praktický moderační rozměr referenda, výzkumy potvrdily, že lidové hlasování by zabránilo nepříznivým aspektům výstupní klauzule, jmenovitě jejímu vyděračskému potenciálu a iracionálnímu jednání některých politiků (viz podkapitola 5.5).<sup>696</sup>

Za současného právního stavu by v ČR připadalo ve věci vystoupení pouze vyhlášení *ad-hoc* referenda formou ústavního zákona (čl. 2 odst. 2 Ústavy). Četné návrhy ústavních zákonů o obecném referendu zde není prostor rozebírat, posoudíme krátce jen ten poslední.<sup>697</sup> Přiznám se, že mi není zcela jasné, jakou relevanci by mělo pro hlasování o vystoupení ustanovení, vylučující z působnosti zákona rozhodnutí o závazcích plynoucích pro ČR z mezinárodního práva. Při úzkém výkladu by to mohlo znamenat, že o vystoupení z EU hlasovat možno není, je ale rovněž možný výklad, že pokud zřizovací smlouvy vystoupení dovolují, v rozporu se závazky to není. Pak by naopak existovalo nebezpečí, že návrh na konání referenda může vycházet pouze od občanů nebo menšiny zákonodárců, v konečném důsledku by tak mohlo být vystoupení schváleno, byť by pro něj nebyla k dispozici kvalifikovaná většina v komorách Parlamentu. Také

<sup>695</sup> Stejně BRUNKHORST, Hauke. The Legitimation Crisis of the European Union. *Constellations*, 2006, roč. 13, č. 2, s. 171.

<sup>696</sup> Podrobně EEROLA a kol. 2004, s. 6-13.

<sup>697</sup> Návrh ČSSD obsažený ve Sněmovní tisk 8. VI. volební období.

s ohledem na tyto okolnosti opakují, že ač referendum považují za nejvýhodnější pro souhlas s vystoupením, rozhodně nejde o variantu zcela bezproblémovou. Negativní aspekty referend jsou dobře známy a jeho exkluzivitu ve výstupní proceduře nabourávají rovněž komparativní postřehy, když v řadě zemí EU je viditelná obecná skepse k lidovému hlasování (například Německo), někde je uplatňována výluka právě na mezinárodní závazky (Maďarsko). Konečné rozhodnutí tak bude vycházet z momentální situace a postoje nejen veřejnosti, ale zejména politické reprezentace.

## 7 Bod, z něhož není návratu? Empirická analýza hloubky přenosu pravomocí na EU

Diskuze o zpětném přenosu pravomocí nemá jen teoreticko-právní rozměr, ale odráží se taktéž v soudobé faktické situaci. Jedna věc je usoudit, že přenos pravomocí na EU není definitivní a že existují nástroje a prostor pro jejich zpětvzetí členskými státy. Teze se zdá formálně bezchybná, ale zůstala by stále platná, pokud by v praxi už byly státy natolik závislé na EU, že by nemohly bez společného výkonu pravomocí na unijní úrovni rozumně existovat? Jinak řečeno, nakolik členská země zůstává ještě státem v tradičním slova smyslu a nakolik je již pouhým vykonavatelem společné vůle subjektů tvořících EU?

To jsou otázky, kterými se v posledních dvou desetiletích zabývá velmi široké spektrum subjektů, sahajících od běžných občanů až po ústavní soudy. Otázky, které mají dva rozměry. Zaprvé jde o rozsah (kvantitu) přenesených pravomocí, tedy o to, zda rozhodování EU není dominantním impulsem pro řešení politických, hospodářských nebo sociálních problémů daného státu. Zadruhé se dotýká kvality přenesených pravomocí: jsou dotčeny některé, bez nichž stát není hoden svého označení?<sup>698</sup> Pokud by na jednu z možností, neřkuli na obě, bylo odpovězeno kladně, pak se integrace dostala k bodu, ze kterého není návratu, nastalo by vyprázdňování státnosti.<sup>699</sup> V takovém případě by samozřejmě diskuze o zpětvzetí pravomocí byla zajímavým rétorickým cvičením, ale s nulovým dopadem, reálně by to jednoduše nebylo proveditelné.<sup>700</sup> V následujících podkapitolách podrobně analyzuji empirickou rovinu kvantitativní a kvalitativní hloubky přenosu pravomocí na EU.

### 7.1 Míra vlivu unijní legislativy na vnitrostátní právní řády: kvantitativní rozměr přenosu

Zhodnocení, zda nedošlo k excesivnímu přenosu pravomocí zemí na EU a zda nenastává hrozba rozpuštění státu, je do značné míry subjektivní a normativní záležitostí. Jestliže zamýšlíme otázku zkoumat vědecky, je potřebné vyřešit problém definice kvantitativní (početní) míry přenosu pravomocí členského státu na EU. Na první pohled to je jednoduché - jde o procentuální poměr přenesených pravomocí. V praxi takovou proměnnou nelze využít, protože pracuje s binární optikou (přeneseno/nepřeneseno), což s ohledem na omezený počet výlučných pravomocí EU a členských států a naopak výrazné zastoupení pravomocí sdílených neodráží evropskou realitu. Z tohoto důvodu je vhodné zabývat se reálným vlivem obou stupňů na výkon

<sup>698</sup> Ve významu držitele suverenity zmíněného v podkapitole 2.5.

<sup>699</sup> Parafráze ZEMÁNEK 2009b, s. 34; také lze říci, že by se vyprázdnila "obsahová hodnota vnitřní věcné působnosti státu". KLÍMA, Karel. Vztah ústavního a evropského práva v judikatuře Ústavního soudu ČR. IN: JIRÁSKOVÁ, Věra, WITKOWSKI, Zbigniew (eds). *Ústavní systém České republiky a Polské republiky po přistoupení k EU*. Praha: Leges, 2011, s. 173.

<sup>700</sup> Alespoň ne ve smyslu zásadní změny postavení předmětného státu.



konkrétních aktivit, zjednodušeně, či rozhodnutí je klíčové pro to, jak se která politika provádí. Jelikož mým cílem je zkoumat, zda aktivity státu nejsou ohroženy činností EU, za analyzovanou hodnotu musí být zvolena míra ovlivnění činností státu ze strany EU. Domnívám se, že nejpřesněji lze obsah proměnné vyjádřit mírou vlivu EU na národní legislativu.<sup>701</sup> Souhrnně řečeno: Kvantitativní míra přenosu pravomocí členského státu na EU reversně odpovídá míře ovlivnění vnitrostátního právního řádu právním řádem unijním. Pro jasnější vysvětlení poslouží příklad. Pokud by veškerá legislativa přijatá v ČR pouze implementovala nebo jinak reflektovala unijní akty, lze se oprávněně domnívat, že ČR přenesla všechny pravomoci na EU a přestala být svrchovaným státem.<sup>702</sup>

Využití dopadů legislativy k analýze je založeno na dvou obecných předpokladech.<sup>703</sup> Zaprvé realizace aktivit státu musí vycházet z legislativních aktů, nikoliv například nepsaných zvyků nebo rozhodnutí k individuálním subjektům. Věřím, že v moderní společnosti je regulace a redistribuce prováděna ponejvíce právě skrze obecně platné psané právo, takže naplnění uvedené podmínky není kontroverzní. Druhým předpokladem je skutečnost, že vliv EU se vždy projeví ve vnitrostátních právních aktech. To, jak bude dále detailněji diskutováno, již zdaleka tak nesporné není, v mnoha případech je vliv pouze nepřímý nebo není viditelný vůbec. V tomto ohledu je nezbytné tyto faktory zohlednit ve výzkumném rámci, protože to není vždy zcela možné, pak alespoň při interpretaci výsledků.

Podkapitola je rozdělena do pěti částí. V první z nich je představeno často zastávané tvrzení, že akty EU ovlivňují kolem 80 % vnitrostátní legislativy. Další část podrobně rozebírá silná a slabá místa rozličných přístupů jak odborně míru legislativního vlivu EU měřit. Třetí oddíl poskytuje a analyzuje výstupy výzkumů, které byly již provedeny v jiných členských zemích. Konečně poslední část zpracovává data z ČR a vykresluje vnitrostátní situaci. Závěr shrnuje a zobecňuje dosažené výsledky a diskutuje jejich problémové aspekty.

### **7.1.1 Míra vlivu unijní legislativy na vnitrostátní právní řád: hranice 80 %**

Konec 80. let minulého století byl pro ES obdobím velkých změn. Přijetí Jednotného evropského aktu vedlo ke schválení širokého spektra legislativy nutného k dokončení jednotného vnitřního trhu, na obzoru se již rýsovaly obrysy měnové unie a dalších ambiciózních projektů. Osobou, která se o daný vývoj významně zasloužila, byl předseda Komise Jacques Delors. Ten 4. července 1988 vystoupil na půdě Evropského parlamentu s projevem, jehož součástí byla

<sup>701</sup> V podkapitole je vědomě vyloučena problematika mezinárodních smluv, at' již je jejich stranou EU, nebo členské státy (případně oba subjekty).

<sup>702</sup> Srv. stejně *Lisabon I*, bod 109.

<sup>703</sup> Viz také TÖLLER, Annette. Measuring and Comparing the Europeanization of National Legislation: A Research Note. *Journal of Common Market Studies*, 2010, roč. 48, č. 2, s. 432.

následující předpověď: „Za deset let bude 80 % legislativy týkající se hospodářství, možná i daní a sociálních věcí, odvozeno z Evropských společenství.“<sup>704</sup> Ačkoliv se jednalo o pouhý kvalifikovaný a slovně oslabený („možná“) odhad budoucího směřování, k tomu obsahově limitovaný pouze na určité oblasti, začal být brzy brán jako vyjádření skutečného vlivu ES na národní legislativu. Jako jedno z východisek pro svou kritiku si ho vybrala již na podzim téhož roku ve svém Bruggském projevu Margaret Thatcherová.<sup>705</sup> Delorsův odhad byl v praktické rovině poprvé použit ve sporech ohledně ústavnosti Maastrichtské smlouvy. Jako součást své argumentace poukazující na problémové prvky integrace ho využili stěžovatelé u německého ústavního soudu, podle kterých 80 % podíl v oblasti hospodářské legislativy znamená více než 50 % podíl aktů ES na veškeré národní legislativě.<sup>706</sup>

V uplynulých desetiletích, vyznačujících se rozšiřováním aktivit EU do stále více oblastí, 80% práh nejenže nebyl zpochybňován, ale s mírnými výkyvy v obou směrech se stal všeobecně přijímanou pravdou, používanou často v mediálních i politických kruzích. Bez rozebírání podrobností je možné odkázat na zdroje shrnující jednotlivé výroky a debaty například ve Spojeném království,<sup>707</sup> Nizozemsku<sup>708</sup> nebo Německu.<sup>709</sup> V posledně zmíněné zemi se vyskytl pravděpodobně nejčastěji zmiňovaný případ diskuze o dané otázce. V lednu 2007 napsali bývalý německý prezident Roman Herzog spolu s vedoucím Centra pro evropskou politiku Lüder Gerkenem do časopisu *Welt* článek obviňující EU z přílišného přebírání pravomocí, což doložili také výsledky údajné studie německého ministerstva spravedlnosti, podle kterých mezi lety 1998 a 2004 84 % legislativy aplikované v Německu pochází z EU, pouze zbývajících 16 % je domácího původu.<sup>710</sup> Text rozvířil četné reakce na celoevropské úrovni,<sup>711</sup> ve kterých citované hodnoty byly brány jako ověřená fakta.

Vliv Delorsovy teze o velmi výrazném vlivu EU na vnitrostátní právo dosahující 80 % se nevyhýbá ani odborným kruhům. Opakují ji jako dokázaný fakt publikace, které lze zařadit k nejčastěji používaným učebnicím v oboru evropských studií.<sup>712</sup> Známy expert na evropskou

<sup>704</sup> Projev Jacquese Delorse v Evropském parlamentu z 6. července 1988.

<sup>705</sup> K vlivu Delorsova projevu na Thatcherovou viz LAFFAN, Brigid. *Integration and co-operation in Europe*. London: Routledge, 1990, s. 194.

<sup>706</sup> Rozhodnutí ze dne 12. října 1993, *Maastricht*, sp. zn. 2 BvR 2134/92, bod 64.

<sup>707</sup> MATTHEWS, Clive. *What percentage of our laws actually come from the EU?* 3. červen 2009. Dostupné na <http://liberalconspiracy.org/2009/06/03/what-percentage-of-our-laws-actually-come-from-the-eu/>.

<sup>708</sup> BOVENS, Mark, YESILKAGIT, Kutsal. The EU as Lawmaker: The Impact of EU Directives on National Regulation in the Netherlands. *Public Administration*, 2010, roč. 88, č. 1, s. 62.

<sup>709</sup> *Regiert Brüssel Deutschland? Der 80%-Mythos und die Europawabl*. 26. května 2009. Dostupné na [http://www.fernuni-hagen.de/polis/ig3/aktuelles/regiert\\_bruessel\\_deutschland.shtml](http://www.fernuni-hagen.de/polis/ig3/aktuelles/regiert_bruessel_deutschland.shtml).

<sup>710</sup> HERZOG, Roman, GERKEN, Lüder. *Europa entmachtet uns und unsere Vertreter*. *Welt*, 13. ledna 2007. Dostupné na [http://www.welt.de/politik/article715345/Europa\\_entmachtet\\_uns\\_und\\_unsere\\_Vertreter.html](http://www.welt.de/politik/article715345/Europa_entmachtet_uns_und_unsere_Vertreter.html).

<sup>711</sup> Článek byl mimo jiné přeložen do angličtiny (viz <http://www.openeurope.org.uk/analysis/herzog.pdf>) a mnohokrát citován i v odborné literatuře.

<sup>712</sup> Přínejmenším tedy v zahraničí, viz například HIX, Simon. *Political System of the European Union*. Houndmills: Palgrave, 2005, s. 3 (citujícího Giandomenica Majoneho) či WALLACE, Helen a kol.. *An Overview*. IN:

integraci Michael Bruter z London School of Economics odhadl míru závislosti vnitrostátní legislativy na EU dokonce na 85 %.<sup>713</sup> Řada odborníků se přiklání k uvedeným hodnotám, ale omezuje je na údajně nejvíce evropeizované sektory, nejčastěji jsou zmiňovány zemědělství a životní prostředí.<sup>714</sup>

V ČR zvláště politici a novináři nevybočují z představeného trendu, statistiky významných dopadů EU na českou legislativu se objevovaly zejména v době ratifikace Lisabonské smlouvy. „Argument 80 %“ zazníval ponejvíce z řad odpůrců smlouvy, jako byli Jana Bobošíková nebo zástupci strany Svobodných, podle kterých je to indikace konce ČR jako samostatného státu. Hranici jako možnou potvrdil rovněž europoslanec za ODS Ivo Strejček.<sup>715</sup> Překvapivě se na stranu euroskeptických kruhů přidal obhájce integračního procesu, bývalý předseda ČSSD Jiří Paroubek, který ve stranickém časopise v květnu 2009 prohlásil, že „70 procent českých zákonů je dnes odvozeno od evropské legislativy a po schválení Lisabonské smlouvy to bude až 90 procent.“<sup>716</sup> Tento jeho názor nezpochybnil tehdejší premiér Mirek Topolánek ani další čeští politici.<sup>717</sup>

Jestliže by skutečně hranice 80 % byla reálná, mělo by to samozřejmě vážné důsledky pro zhodnocení míry závažnosti přenosu pravomocí státu na EU, neboť by to byl podíl velmi vysoký. Ovšem všechny uvedené příklady mají jeden společný jmenovatel: nejsou podloženy žádnými relevantními daty. Jakkoliv četné proto tato tvrzení jsou, jedná se spíše o dopad sebenaplňujícího se proctví, ve kterém výrok vyslovený ve zcela jiném kontextu je opakován (a překrucován) tak dlouho, až se z něj stává všeobecně akceptovaná skutečnost. Jistou absurditu situace dokládá již zmiňovaný text Herzoga s Gerkenem. Vypovídací schopnost jimi uvedených údajů zpochybnil tehdejší předseda Spolkového sněmu Norbert Lammert, který prohlásil, že ministerstvo spravedlnosti citovanou studii neprovedlo, uvedená čísla jsou pouhou jednoduchou odpovědí na parlamentní otázku,<sup>718</sup> kolik legislativních aktů bylo schváleno mezi lety 1998 a 2004 na unijní

WALLACE, Helen a kol. (eds). *Policy-making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005, s. 3 (ti dodávají, že procentní podíl nemusí být přesný, což ale údajně není rozhodující).

<sup>713</sup> Viz jeho prohlášení v LYALL, Sarah, CASTLE, Stephan. Ireland Derails a Bid to Recast Europe's Rules. *New York Times*, 14. červen 2008, s. A1, citováno dle MORAVCSIK, Andrew. The Myth of Europe's "Democratic Deficit". *Intereconomics*, 2008, roč. 43, č. 6, s. 332.

<sup>714</sup> Za všechny BÖRZEL, Tanja, RISSE, Thomas. When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. *European Integration Online Papers*, 2000, roč. 4, č. 15, s. 3.

<sup>715</sup> Bylo to v článku Blahoslava Hrušky, který, byť normativně a novinářským stylem, jako jeden z mála v českém prostředí diskutuje vliv opatření EU v ČR. HRUŠKA, Blahoslav. Hvězdička za padesát miliard. *Ekonom*, 18. února 2010, s. 12-15.

<sup>716</sup> BARTOŠ, Adam. *Po Lisabonu bude 90 procent zákonů z Bruselu, zve Paroubek k volbám*. Idnes, 2. června 2009. Dostupné na [http://zpravy.idnes.cz/po-lisabonu-bude-90-procent-zakonu-z-bruselu-zve-paroubek-k-volbam-pyd-/domaci.asp?c=A090602\\_131603\\_domaci\\_adb](http://zpravy.idnes.cz/po-lisabonu-bude-90-procent-zakonu-z-bruselu-zve-paroubek-k-volbam-pyd-/domaci.asp?c=A090602_131603_domaci_adb).

<sup>717</sup> Tamtéž.

<sup>718</sup> Písemná otázka Johannese Singhammera a odpověď na ní z 29. dubna 2005. Deutscher Bundestag – 15. Wahlperiode. Drucksache 15/5434, 6. května 2005, s. 15.

úrovni a kolik na německé centrální úrovni, podle něj proto autoři srovnávali „hrušky a jablka“.<sup>719</sup> Na druhou stranu, jak bylo naznačeno, hranice 80 % je dokládána jako realistická také odborníky na integraci či politiky, kteří se z titulu svých funkcí přímo podílí na přijímání jak vnitrostátních, tak unijních předpisů. V dalších částech se proto pokusím shromáždit a aplikovat objektivní data, která (doufám) přispějí k vyvrácení nebo potvrzení 80 % teze.

### 7.1.2 Metodologická východiska pro měření

Určit míru vlivu EU na vnitrostátní legislativu členských států je z metodologického hlediska mimořádně obtížný úkol.<sup>720</sup> Dva výchozí předpoklady výzkumu již byly zmíněny v úvodu, k tomu se přidává řada dalších překážek, které jsou nejvíce spojeny s odlišnou strukturou právních řádů jednotlivých členských zemí. V nejobecnější rovině existují dva přístupy jak zkoumat míru vlivu evropské legislativy na vnitrostátní, dále je představím spolu s jejich hlavními klady a zápory.

První pojetí (dále „přístup A“) je možné označit za holistické, neboť vychází z myšlenky, že na území členského státu není platné pouze jeho vnitrostátní právo, ale zmocněním většinou obsaženém v národních ústavách (viz podkapitola 2.2.1) rovněž právo unijní. Tato teze není nijak sporná, na národní subjekty se vztahují nejen vnitrostátní akty, ale rovněž četné předpisy EU, ať jsou již přímo aplikovatelné, nebo je jejich dopad nepřímý.<sup>721</sup> Výpočet míry vlivu je podle holistického přístupu poměrně jednoduchý: všechny předpisy platné na území státu X se rozdělí na dvě skupiny, ty 1) přijaté vnitrostátně, 2) přijaté na úrovni EU, přičemž míra vlivu je jejich procentuální podíl na celku.

Klíčovým problémem při použití přístupu A je okruh právních aktů zařazených do výpočtu. U unijní úrovně to musí být nařízení, neboť ta jsou podle čl. 288 SFEU přímo účinná.<sup>722</sup> Vhodné je zahrnout směrnice, neboť jsou určeny členskými státy a jejich obsah je prováděn vnitrostátními předpisy. Naopak rozhodnutí obvykle započítávána nejsou, protože sice mohou být přímo účinná, jedná se ale ve své většině o akty adresované individuálním subjektům a chybí jim tak podmínka obecnosti (srv. čl. 288 SFEU). Zde je třeba přiznat, že četná rozhodnutí Rady naopak mohou být velmi významná, je však obtížné je odlišovat bez nutnosti procházet jednotlivě každý akt, což z časových důvodů není obvykle možné.<sup>723</sup> Doporučením a stanoviskům

<sup>719</sup> LAMMERT, Norbert. *Über Macht und Ohnmacht, Äpfel und Birnen*. Welt, 17. března 2007. Dostupné na [http://www.welt.de/dossiers/eu-macht/article766244/Ueber\\_Macht\\_und\\_Ohnmacht\\_Aepfel\\_und\\_Birnen.html](http://www.welt.de/dossiers/eu-macht/article766244/Ueber_Macht_und_Ohnmacht_Aepfel_und_Birnen.html).

<sup>720</sup> K tomu srv. také diskuzi v podkapitole 7.1.6.

<sup>721</sup> Příkladem mohou být neprovedené směrnice, které nabývají přinejmenším vertikálního přímého účinku.

<sup>722</sup> Bližší pohled na nařízení bohužel naznačí, že mnoho z nich je výrazně technického či administrativního charakteru, potažmo že jsou soustředěny na jednu oblast, jmenovitě regulaci společné zemědělské politiky. Tuto námitku lze rámcově omezit nezapočítáním nařízení týkajících se tohoto sektoru.

<sup>723</sup> Významná část těchto rozhodnutí se ostatně týká společné zahraniční a bezpečnostní politiky nebo mezinárodních dohod.

zase chybí právní závaznost, byť jejich dopady na vnitrostátní legislativu nelze vyloučit. Poslední tvrzení platí také u judikatury soudů EU, ta ale samozřejmě není řazena k legislativním aktům.

Ještě složitější je situace v případě členských států, jejichž právní systémy se významně liší, tudíž okruh započtených předpisů je vždy třeba upravit dle konkrétního případu. Jediným nesporným druhem předpisu budou zákony, podobně jako různá zákonná opatření, která sice může přijímat exekutiva, ale jsou následně potvrzovány parlamentem. U federálních států, ve kterých substátní jednotky (země) jsou rovněž zodpovědné za provádění cílů EU, by měly být přiřazeny „zákony“ těchto jednotek. U podzákonných předpisů přijímaných exekutivou je již třeba rozlišovat jejich zaměření a účel, zejména prostřednictvím naplnění podmínek obecnosti a právní závaznosti.

Po rozhršení okruhu zahrnutých aktů na obou stupních je získání relevantních dat v praxi velmi snadné, časově v řádu desítek minut. Pro evropské předpisy se tak může dít v databázi Eurlex, která dovoluje vyhledávat akty podle druhu předpisu, časových hledisek či obsahového zaměření v rámci kapitol rejstříku, potažmo klíčových slov systému Eurovoc. Velmi podobné systémy pro práci s legislativou existují také na národní úrovni, pro zákonnou legislativu většinou volně přístupné, pro širší možnosti vyhledávání a zejména zahrnutí podzákonných předpisů je vhodnější sáhnout k placeným právním informačním systémům, jako je například ASPI v ČR. Konečné zpracování výsledků je záležitostí jednoduchých matematických úkonů.

Druhý v odborné obci známý přístup pracovně označuji jako implementační (dále také jako „Přístup B“). Unijní a vnitrostátní právní řády vnímá odděleně, přičemž v rámci prvního jsou vydávány normy, které následně vnitrostátní orgány ve vlastní legislativě zprostředkovávají občanům. V centru pozornosti výzkumníků je tedy vnitrostátní právo, v němž hledají evropské prvky či impulsy. Logika výpočtu míry vlivu v rámci přístupu B je odvozena od procentuálního podílu národní legislativy, která vychází z nebo je ovlivněna unijním prvkem.

Rovněž v tomto případě je třeba rozhodnout, kterou legislativu do výzkumu zahrnout. Nejdůležitějším zdrojem impulsů pro vnitrostátní právo jsou samozřejmě směrnice, jejichž cíle se musí promítnout do národní legislativy. Na druhou stranu není nezvyklé, že se z různých důvodů implementují také jiné akty, u kterých to komunitární právo standardně neočekává, či je to dokonce proti jeho logice, například nařízení.<sup>724</sup> Před stejným problémem stojí výzkumník na národní úrovni. Má se ovlivnění analyzovat pouze v zákonných předpisech nebo také podzákonných a případně kterého druhu? Zde je opět nezbytné přihlídnout k charakteristickým rysům právního řádu vybrané země, nelze tak ovšem činit arbitrárně. Pokud by byl vybrán

<sup>724</sup> Srv. rozhodnutí C-403/98 *Azienda Agricola* [2001] ECR I-103, bod 26, pro diskuzi KRÁL, Richard. *Nariženi ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace*. Praha: C.H. Beck, 2006, s. 45 a násl.

například pouze druh předpisu, kterým se nejčastěji implementují rozhodnutí orgánů EU, uměle dojde ke zkreslení celkové situace.

Oproti přístupu A je implementační pojetí výrazně náročnější na získání a zpracování relevantních dat. Nestačí pouze zjistit absolutní počet předpisů, je potřebné posoudit obsah každého vnitrostátního aktu a určit, zda vychází (je ovlivněn atd.) z unijní legislativy. Rovněž zde mohou pomoci databáze, které vytváří státní správy některých zemí a v nichž u jednotlivých předpisů je přímo uvedeno informační sdělení o případném vlivu EU na tento předpis. Údaje ale obvykle nejsou zcela přesné, navíc pro podrobnější přehled je nezbytné zpracovat data o každém aktu ručně a zařadit je do statisticky využitelného datasetu. Jelikož ten poté obsahuje stovky či dokonce tisíce položek, je samotná tvorba datasetu časově vyčerpávající.

Každé ze dvou diskutovaných pojetí má své výhody i slabiny z hlediska vypovídací schopnosti. U přístupu A je nesporně pozitivní, že lépe odráží realitu zahrnutím legislativy EU, která sice nemusí být ve vnitrostátním právu implementována, přesto je na daném území platná. Na druhou stranu prosté srovnávání legislativní produkce se jeví jako příliš hrubý nástroj pro určení míry vlivu EU na členský stát. Na unijní úrovni je téměř každé opatření realizováno v podobě legislativního aktu, což nemusí být případ všech zemí. Dále je poněkud uměle rozdělovat akty na „čistě“ unijní a vnitrostátní. Zvláště v druhém případě je zřejmé, že řada předpisů provádí unijní legislativu, ostatně na této myšlence je založen přístup B. Pro tyto námitky tak mohou výsledky nabídnout pouze rámcovou představu o situaci.

Přístup B nabízí zúžený pohled, neboť unijní legislativní produkci v podstatě vylučuje z centra svého zájmu a zabývá se pouze vnitrostátními akty. Důležitá část celkového obrazu tak zůstává skryta. Naopak díky důkladnější analýze jednotlivých předpisů jsme o nich schopni získat více informací, a tudíž poskytnout hlubší vhled do zkoumaného výseku legislativy. Stále je však nutné mít na paměti, že určující proměnnou je unijní vliv na daný akt, což nám neříká nic o tom, jak výrazný tento vliv je. V praxi se přitom rozsah dopadu může pohybovat libovolně od jednoho odstavce až po celý text předpisu. Skutečnosti lze zčásti zohlednit vhodně zvolenými postupy při zpracování dat, do jisté míry ale již budeme omezeni limity kvantitativních metod.<sup>725</sup>

### 7.1.3 Míra vlivu unijní legislativy na vnitrostátní právní řády členských států EU

Přes v posledních dekáдах narůstající oblíbenost výzkumu integrace po dlouhou dobu chyběly studie, které by objektivně analyzovaly vliv unijní legislativy. Možná byla příčinou všeobecně přijímaná hranice 80 %, braná za nefalzifikovatelnou skutečnost, spíše ale odborníci naráželi na výše uvedené metodologické překážky, případně nedostupnost dat pro zpracování. V minulých letech došlo v tomto směru k posunu a začaly se objevovat první texty, které danou

<sup>725</sup> Viz také diskuze v podkapitole 7.1.6.

otázku řeší, cílem této části je představit výsledky těchto výzkumů. Většina z nich se zabývala situací v nejvýznamnějších státech (Francie, Spojené království, Německo), těm budou proto věnovány samostatné oddíly, zbytek členů EU je zpracován souhrnně.

## Spojené království

Pravděpodobně prvním odborným článkem kvantitativně hodnotícím dopad unijní legislativy na vnitrostátní právní řád byl text Edwarda Page z roku 1998. Autor zkoumal dopad evropské legislativy na tzv. zákonná opatření (*statutory instruments*), neboť to je druh předpisu, pomocí kterého je většina unijních impulsů v zemi prováděna. Z celkového počtu 14157 opatření přijatých mezi lety 1987 a 1997 a zahrnutých do výzkumu<sup>726</sup> jich 2125 (15 %) obsahovalo odkaz na akt EU. Nejvyšší podíl vykazovaly akty přijaté v působnosti ministerstva zemědělství (51,3 %), u ministerstva obchodu a průmyslu to bylo 28,6 %.<sup>727</sup>

Výzkumná studie pracovníka knihovny Dolní sněmovny z roku 2010 rovněž analyzovala vliv unijních předpisů na zákonná opatření. Pokrývá časové období 1998 až 2009, čímž na jednu stranu kontinuálně navazuje na data v Pageově článku, bohužel ale podle všeho používá trochu jinou metodologii, protože evropský vliv odvozuje z toho, zda podle navrhovatele předpisu ten spadá pod režim *European Communities Act 1972*. Průměrný podíl takových opatření se pohyboval v jednotlivých letech mezi 8,1 až 11,1 % z celkového počtu.<sup>728</sup> Z důvodu odlišné metodologie obou prací a chybějícího časového překryvu mezi nimi nelze výsledky přímo porovnávat a například tvrdit, že by podíl vlivu unijní legislativy postupně klesal. Míra vlivu EU je však v obou případech překvapivě nízká. I to ale do značné míry může být způsobeno poměrně omezeným rámcem výzkumu. Sám autor druhé analýzy ostatně podotýká, že konečný údaj nepokrývá veškerou implementační legislativu a reálné číslo může být až třikrát vyšší.<sup>729</sup>

Velmi zajímavou alternativou k určení vlivu unijní legislativy na národní úroveň je hodnocení finančních nákladů spojených s realizací těchto předpisů, ať již jsou platné přímo, nebo prostřednictvím implementace. Ve Spojeném království vláda od roku 1998 u každého návrhu uvádí předpokládané finanční dopady legislativy. Analýza těchto dat provedená Matsem Perssonem došla k závěru, že z celkových nákladů spojených s realizací nové legislativy mezi lety 1998 a 2008, dosahujících £148,2 miliard, byly unijní akty původcem £106,6 miliard (71,9 %),

<sup>726</sup> Page vyloučil více než 13 tisíc dalších zákonných opatření, která měla čistě lokální charakter.

<sup>727</sup> PAGE, Edward. The Impact of European Legislation on British Public Policy Making: A Research Note. *Public Administration*, 1998, roč. 76, č. 4, s. 804-806.

<sup>728</sup> Průměr za celé období činí 9,6 %. MILLER, Vaughne. EU Legislation. *House of Common Library Standard Note*, SN/IA/5419, 24. března 2010, s. 13; v textu jsou také představeny odhady úředníků z jednotlivých ministerstev v jimi řízených sektorech, největší podíl (50 %) uvedlo Ministerstvo životního prostředí, potravin a venkovských záležitostí, do kterého spadá i zemědělství (viz s. 14-16).

<sup>729</sup> Tamtéž, s. 13.

příčemž podíl EU neustále roste. Nejvyšší náklady plynou z unijních opatření v sektorech zaměstnanosti, dopravy a životního prostředí.<sup>730</sup> Je třeba upozornit, že citovaná analýza pochází od euroskeptické organizace a nemusí být považována za zcela objektivní. Zpráva britské obchodní komory například uvádí, že v roce 2008 „byla legislativa EU odpovědná za zhruba 0,1 % (£ 1,9 milionu) čistých nákladů regulace (...) a prakticky veškeré regulační aktivity ovlivňující obchod mají svůj původ na Whitehallu.“<sup>731</sup>

## Německo

V Německu je otázka rozsahu přenosu pravomocí na EU výrazně akcentovaná, o čemž ostatně svědčí též citovaná debata vyvolaná článkem Herzoga s Gerkenem. Nepřekvapí tudíž, že bylo publikováno široké spektrum textů, které se pokoušejí unijní vliv kvantifikovat. Tématu se dlouhodobě věnuje Elisabeth Töllerová, prosazující určování míry dopadu podle implementačního pojetí. Na vnitrostátní úrovni zařazuje do výzkumu pouze zákony, u těch ale zohledňuje veškeré možné evropské vlivy, včetně judikatury unijních soudů. Využívá přitom toho, že u zákonů přijatých německým parlamentem je v parlamentní databázi DIP vyznačeno, zda jsou ovlivněny evropským impulsem a případně jaký je jeho zdroj.<sup>732</sup> Dále budou představeny výsledky za léta 1983-2005. Nejprve je vhodné podotknout, že směrnice jsou překvapivě původcem pouze zhruba poloviny impulsů, druhá jsou nařízení, na které připadá více než 20 %. Z databáze plyne, že v průměru vliv EU na německé zákony kontinuálně stoupal z 16,8 % na počátku období na 34,6 % na jeho konci. Nejvíce ovlivněna je v současnosti legislativa v gesci ministerstev životního prostředí (81,3 %), zemědělství (75 %), kolem 40 % se hodnota pohybuje u spravedlnosti, hospodářství a průmyslu, financí a dopravy.<sup>733</sup>

Stejnou výchozí metodologii jako Töllerová používají ve svém článku Thomas König a Lars Mäder. O komplikovanosti podobných výzkumů svědčí skutečnost, že přes stejný zdroj dat i postupy se jejich výsledky mírně liší.<sup>734</sup> Studie obou autorů šla však dále než předchozí a zajímala se také o to, nakolik evropské vlivy působí na zákony, které jsou spojeny s finančními náklady a

<sup>730</sup> PERSONN, Mats. *Out of Control? Measuring a decade of EU regulation*. London: Open Europe, 2009, s. 17-22.

<sup>731</sup> AMBLER, Tim, CHITTENDEN, Francis. *Worlds Apart: The EU and British Regulatory Systems*. London: British Chambers of Commerce, 2009, s. 6. Ačkoliv se zdá, že studie využívala jako zdroj dat také hodnocení dopadu legislativy, svou metodologií neodhaluje, což bohužel hodnotu výsledků snižuje.

<sup>732</sup> Databáze se nachází na adrese <http://dip.bundestag.de/index.php>.

<sup>733</sup> TÖLLER, Annette. How European Integration Impacts on National Legislatures: The Europeanization of The German Bundestag. *Center for European Studies (Harvard) Working Papers Series*, 2006, č. 06.2; s. 7-9, pro stejná data s podrobnějším slovním rozбором TÖLLER, Annette. Mythen und Methoden: Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80%-Mythos. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2008, roč. 39, č. 1, s. 8-14.

<sup>734</sup> Podle závěrů obou autorů byla celková míra ovlivnění v periodě 2002-2005 35,7% (Töllerová 34,6 %) a směrnice byly zdrojem jen 44 % impulsů (T: 50 %), viz KÖNIG, Thomas, MÄDER, Lars. Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland. *Politische Vierteljahresschrift*, 2008, roč. 49, č. 3, s. 449.



na tzv. klíčové zákony. Chtěli tím zapojit do analýzy proměnnou důležitosti předpisu a testovat mnohdy vyslovovanou hypotézu, že implementační legislativa provádí spíše nevýznamné záležitosti technického charakteru. U zákonů s finančním dopadem se hypotéza nepotvrdila, průměrný podíl evropských impulsů za období 1980 až 2005 je naprosto stejný jako u všech zákonů v tomtéž časovém úseku (24 %), na druhou stranu u klíčových zákonů lze evropské impulsy zaznamenat jen u 14,6 %.<sup>735</sup> Na citovaný článek kriticky reagoval Daniel Göler, podle kterého jsou údaje o vlivu EU podhodnocené, neboť nezohledňují nepřímé vlivy integračního procesu, Göler dále poukázal na chyby v databázi DIP, sám ovšem jiné hodnoty nenabídnul.<sup>736</sup> König s Mäderem na připomínky odpověděli textem, ve kterém neformální vliv EU přiznali, zároveň ale zpochybnili, zda jej lze objektivně měřit. K otestování spolehlivosti databáze DIP použili sofistikovanou metodu zpracování textů zákonů, ve kterých s pomocí programu *Wordfish* určovali míru zastoupení klíčových slov vztahujících se k integračnímu procesu. Výsledky potvrdily, že zákony, jimž byl přiřazen v databázi evropský impuls, skutečně obsahují vysoký počet takových klíčových slov.<sup>737</sup>

Implementační přístup použitý Töllerovou a Königem s Mäderem se dočkal negativní odezvy od Tilmana Hoppeho. Ten v krátkém textu zdůraznil připomínky, které již byly diskutovány výše, jmenovitě že všímání si pouze vnitrostátní legislativy vylučuje významný okruh předpisů, které jsou pro subjekty na území členských států rovněž závazné. Hoppeho vlastní pokus o měření vlivu evropského práva tak logicky využívá přístupu A. Do porovnání zařadil na straně Německa federální zákony a jelikož akty EU provádí rovněž spolkové země, tak také průměrný počet zákonů za jednu spolkovou zemi, unijní předpisy jsou zastoupeny nařízením a směrnicemi. Z celkového počtu k prosinci 2008 platných německých (2391) a evropských (10279) aktů plyne 81 % podíl ve prospěch těch druhých. I při odečtení souboru předpisů týkajících se společné zemědělské a rybolovné politiky setrvává podíl na vysokých 65 %.<sup>738</sup>

## Francie

Přístupy A i B aplikoval ve svém výzkumu Yves Bertoini, z jehož pera pochází jeden z nejrozsáhlejších textů na dané téma. U srovnání legislativní produkce na obou úrovních autor započítal u EU počet vydaných směrnic a nařízení, u vnitrostátní legislativy se rozhodl uplatnit

<sup>735</sup> Tamtéž, s. 452, 455.

<sup>736</sup> GÖLER, Daniel. Europäisierung hat viele Gesichter. Anmerkungen zur Widerlegung des Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung. *Politische Vierteljahresschrift*, 2009, roč. 50, č. 1, s. 75-79.

<sup>737</sup> KÖNIG, Thomas, MÄDER, Lars. Antwort auf die Replik von Daniel Göler zum Beitrag „Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland“. *Politische Vierteljahresschrift*, 2009, roč. 50, č. 1, s. 80-85.

<sup>738</sup> HOPPE, Tilman. Die Europäisierung der Gesetzgebung: Der 80-Prozent-Mythos lebt. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2009, roč. 20, č. 6, s. 168-169.

široké pojetí a postihnout všechny druhy závazných legislativních aktů ve Francii, tedy zákony, ordinance, dekrety a ministerské příkazy obecné povahy, přičemž zvláště poslední kategorie je zdrojem vysokého počtu předpisů. I díky tomu ve Francii v časovém období počínajícím rokem 1978 dosáhl průměrný roční počet přijatých aktů čísla 9578 oproti 2181 schválených institucemi EU, což znamená 18,5% podíl unijní legislativy.<sup>739</sup> Existují zde přitom ohromné rozdíly podle obsahového zaměření, zatímco zemědělství se podílí na celkovém objemu unijních aktů z 48,6 %, u francouzských předpisů je to z pouhých 10,6 %. Podíl evropské legislativní produkce vůči francouzské se při odpočítání zemědělství snižuje na pouhých 6 %.<sup>740</sup>

Bertoncini se zabýval také přístupem B, zaměřil se pouze na dopad směrnic na nejdůležitější vnitrostátní předpisy, tedy zákony a ordinance. Zjistil přitom, že pro období 2000 až 2008 průměrný podíl unijního vlivu čítá 29,3 %, ovšem s výraznými ročními výkyvy (2002: 47,8 %, 2008: 15,9 %). Jedná se ale pouze o hrubá data, pokud ta jsou očištěna o odhadovaný nelegislativní rozměr unijních opatření, průměrný podíl se sníží na 12,8 %. V obou případech však platí, že nejvíce implementačních předpisů legislativní povahy spadá do sektoru financí, životního prostředí a spravedlnosti.<sup>741</sup>

Výsledky týmu vedeného Sylvainem Brouardem, analyzující unijní vliv na francouzskou legislativu v letech 1986-2006 pomocí přístupu B, bohužel nejsou přímo srovnatelné s předchozími studii. Na vnitrostátní úrovni byly pokryty významné předpisy (zákony, ordinance), na evropské byl ale zvolen širší okruh zahrnující mezinárodní dohody, směrnice či jiná závazná rozhodnutí pocházející z EU, včetně judikatury Soudního dvora. Podle autorů se podíl vlivu takových impulsů zvýšil z 2,5 % v roce 1986 na 13,3 % o deset let později, kdy z celkových 1848 zákonů a ordinancí platných v daný okamžik se 245 vyznačovalo evropským vlivem, nejvíce v sektorech financí (28 %), zemědělství (24 %) a imigrace (20 %).<sup>742</sup> Je zajímavé, že tam, kde jsou si oba výzkumy metodologicky nejbližší, se od sebe hodnotami příliš neliší (12,8 % vs 13,3 %).

### Ostatní členské země

Informace z jiných států nejsou tak rozsáhlé jako u třech výše uvedených velkých zemí, příčinou může být zatím nedostatečný zájem odborníků, vyloučit nelze ani to, že se mi nepodařilo předmětné výsledky dohledat. Velmi vítaným příspěvkem se proto stalo monotematické číslo časopisu *Public Administration*, které se věnuje dopadu unijních právních předpisů v Nizozemsku,

<sup>739</sup> BERTONCINI, Yves. *What is the impact of EU interventions at the national level?* Paris: Notre Europe, 2009, s. 12-13. Autor z uvedených dat došel k výslednému 15% podílu, jedná se ale zřejmě pouze o početní chybu.

<sup>740</sup> Tamtéž, s. 18, 21, 23.

<sup>741</sup> Tamtéž, s. 30-32.

<sup>742</sup> BROUARD, Sylvain, COSTA, Olivier, KERROUCHE, Eric. The Europeanization of French Lawmaking. Příspěvek přednesený na kongresu Americké politologické asociace (skupina pro francouzskou politiku), Chicago, 31. srpna 2007, s. 20-21.

Dánsku a Rakousku. Autoři se pokusili uplatnit stejnou metodologii: použili přístup B, za zdroje vlivu ze strany EU zvolili pouze směrnice, přičemž byl analyzován jejich dopad na závaznou vnitrostátní legislativu platnou k lednu 2003 (zákony, vládní nařízení). Hlavním cílem projektu bylo získat hodnoty, které by byly vzájemně porovnatelné, a tedy možnost posoudit, zda je vliv EU (přenos pravomocí) v některých státech vyšší.

V Nizozemsku je podíl vnitrostátní legislativy implementující cíle směrnic v průměru 12,6 %, podle obsahu, kterým se předpisy zabývají, je nejvýraznější vliv u zemědělství (21,9 %), těsně v závěsu za ním jsou zdravotnictví a hospodářské otázky.<sup>743</sup> Dánsko má ze všech tří států nejvyšší průměrný podíl (14,6 %), na čele je sektor zemědělství s 27 %, následuje ho několik dalších oblastí s hodnotami kolem 20 %, kupříkladu zaměstnanost, doprava nebo životní prostředí.<sup>744</sup> Konečně text věnující se Rakousku určuje průměr ze všech odvětví na 10,6 %, opět ho nejvíce posunuje vzhůru zemědělství a životní prostředí (25,4 %) spolu s dopravou (21,8 %).<sup>745</sup> Je až překvapující, nakolik jsou si výsledky podobné, včetně zastoupení jednotlivých sektorů na prvních místech v implementačním dopadu. O to zajímavější je podrobnější komparace jednotlivých zemí, která mezi nimi odhaluje i výrazné odlišnosti. Například Rakousko vyžaduje pro provedení stejné sumy směrnic dvojnásobný absolutní počet implementačních předpisů než zbylé státy, stejně tak používá k implementaci zákony zhruba stejně často jako vládní nařízení, Dánsko a Nizozemsko se z 80 % spoléhají na akty vydávané exekutivou.<sup>746</sup>

Na závěr upozorním na další výzkum, který vliv EU nespojuje s dopadem na legislativu, ale s vyšší výdajů související s nutností dodržovat legislativní předpisy EU nebo implementující vnitrostátní akty. Švédská hospodářská a obchodní komora prostřednictvím průzkumu mezi svými členy zjistila, že při odečtení daňových povinností je EU odpovědná za více než 50 % nákladů, dalších 20 % je s EU spojeno nepřímo a pouze zbytek je založen na čistě vnitrostátní legislativě.<sup>747</sup> Je však třeba podotknout, že při započtení daní by hodnota výrazně klesla a navíc je průzkum založen pouze na odhadech jeho účastníků, nikoliv objektivně testovatelných datech.

#### 7.1.4 Vliv unijní legislativy na český právní řád

Výsledky představených výzkumů přinášejí poměrně velké množství informací o situaci v jiných zemích. Jak je ale z přehledu viditelné, soustředila se pozornost výhradně na tradiční

<sup>743</sup> BOVENS a YESILKAGIT 2010, s. 63-65.

<sup>744</sup> CHRISTENSEN, Jørgen. Keeping in Control: The Modest Impact of the EU on Danish Legislation. *Public Administration*, 2010, roč. 88, č. 1, s. 24-27.

<sup>745</sup> JENNY, Marcelo, MÜLLER, Wolfgang. From the Europeanization of Lawmaking to the Europeanization of National Legal Orders: The Case of Austria. *Public Administration*, 2010, roč. 88, č. 1, s. 48-51.

<sup>746</sup> Data viz tři výše citované studie. Na úrovni sektorů, zvláště ve volbě zákony vs nařízení vlády, jsou výrazné rozdíly i mezi Nizozemskem a Dánskem.

<sup>747</sup> Board of Swedish Industry and Commerce for Better Regulation. *NNR Regulatory Cost Project: Final Report*. Stockholm: NNR, 2007, s. 19-23.

členské státy. Bohužel údaje z tzv. nově přistoupivších zemí až na tři výjimky doposud nebyly publikovány. Jedna se týkala litevské situace,<sup>748</sup> další dvě právě ČR. V tomto případě jde o krátkou zmínku v jedné z publikací, podle které byl v období 1998 až 2006 „evropský prvek“ v legislativním procesu velmi významný, konkrétně měl být přítomen u 383 z 883 návrhů (43,4 %).<sup>749</sup> Zdrojem pro data je uvedení značky EU u návrhu vládou, poskytnuto je dokonce rozdělení návrhů dle ministerstev, statistiky ale nesejí s údaji, které lze najít na stránkách Sněmovny (viz níže). Druhá sada dat pokrývá období 2004-2007 a obsahuje kromě zákonů také nařízení vlády a vyhlášky, faktor postižení právem EU je odvozen od obsažení explicitního odkazu na právo EU v daném předpisu. Celkový podíl vlivu EU se pohybuje mezi 11 % (2004) a 27 % (2006).<sup>750</sup> Pro nespolehlivost interpretovaných statistik a jejich stručnost jsem proto pokládal za nezbytné sáhnout k vlastnímu shromáždění dat a jejich zpracování. Použil jsem všechny metodologické postupy využívané pro měření míry dopadu unijní legislativy na vnitrostátní právní řád, byť u přístupu B s jistými omezeními.

Nejprve bude vliv hodnocen pomocí přístupu A, tedy porovnáním kvantitativní produkce předpisů na obou úrovních. Na straně EU jsem zařadil směrnice a nařízení (včetně novel), pro zdůvodnění této volby odkazuji na podkapitolu 7.1.2. Zdrojem dat byla databáze Eur-lex. U ČR jsem započítal zákony, nařízení vlády a také vyhlášky ústředních orgánů státní správy (včetně novel), které sice mají většinou technický nebo administrativní charakter, jedná se ale o všeobecně závazné akty a „vážnost“ svého obsahu nejsou o nic méně důležité než četná nařízení Komise.<sup>751</sup> Data byla získána z informačního systému ASPI. Tabulka 2 přináší absolutní hodnoty všech relevantních platných právních předpisů obou subjektů k 1. říjnu 2011. Jde o akty, které jsou podle obou databází platné a účinné, časový rozsah přijetí těchto předpisů je velmi široký (EU: od 1952, ČR: od 1861). Samozřejmě je vysoce pravděpodobné, že významná část této legislativy je již v současnosti překonaná, to ale nic nemění na její formální platnosti. Z tabulky plyne, že počet unijních předpisů převyšuje korpus aktů přisouzených ČR, a to v poměru zhruba dva ku jedné. Pokud vyloučíme na straně EU rozsáhlý soubor předpisů spojených s prováděním společné zemědělské politiky, pohybuje se podíl unijní legislativy kolem 50 %.

<sup>748</sup> Jde tvrzení bývalého europoslance a známého odborníka na Evropský parlament Richarda Corbetta, který v příspěvku na svém blogu uvádí, že studie litevského parlamentu odhaduje vliv evropského práva na litevskou legislativu mezi 12 až 19 %, viz CORBETT, Richard. *EU scare stories coincide with Euro election build-up*. 25. února 2009. Dostupné na

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.richardcorbett.org.uk/blog/2009/02/eu-scare-stories-coincide-with-euro.html>. Naneštětí bližší informace Corbett neuvádí a originální studii se mi nepodařilo dohledat.

<sup>749</sup> Srv. SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Parlament České republiky*. Praha: Linde, 2008, s. 210 a s. 395-396 (grafy v příloze).

<sup>750</sup> NOVÁK, František. *Legislativa ČR v roce 2007: kvantitativní přehled*. *Právník*, 2009, roč. 148, č. 2, s. 167-168.

<sup>751</sup> U nařízení jsou uvedeny předpisy vydané vždy ústředním exekutivním orgánem daného státu (ČSR, ČSSR, ČSFR, ČR). U vyhlášek orgánů ústřední státní správy se jedná pouze o akty vydané po roce 1993 a zveřejněné ve Sbírce zákonů.

**Tabulka 2: Platná unijní a česká legislativa: absolutní čísla**

Legislativa EU	Všechny oblasti	Bez zemědělství
Nařízení	8880	4672
Směrnice	1953	1336
<b>Celkem</b>	<b>10833</b>	<b>6008</b>

Legislativa ČR	
Zákony	2511
Nařízení vlád (všech)	1795
Vyhlášky (ústřední orgány)	2045
<b>Celkem</b>	<b>6351</b>

	Všechny oblasti	Podíl	EU bez zemědělství	Podíl
Legislativa EU	10833	63 %	6008	48,6 %
Legislativa ČR	6351	37 %	6351	51,4 %
<b>Celkem</b>	<b>17184</b>	<b>100 %</b>	<b>12359</b>	<b>100 %</b>

Zdroj: Autor na základě ASPI, Eur-lex, stav k 1. říjnu 2011.

Jak již bylo řečeno, předchozí varianta sice z hlediska přístupu A popisuje současný stav ve své úplnosti, činí tak ale značně formální cestou, neboť u obou právních řádů jsou započítány také předpisy, které nejsou v dnešní době relevantní. Tuto námitku by bylo možné po mém soudu snížit orientací na kvantifikaci nově vydávaných předpisů. Lze se totiž domnívat, že takové akty jsou přijímány právě proto, aby reagovaly na momentální situaci a aktuálnější tak budou i údaje o vzájemných podílech. Zpracovaná data za jednotlivá léta období 2006 až 2010 jsou v tabulce 3. Jedná se o předpisy, které v daném roce nabyly platnosti, jejich současná platnost není zohledněna. Z tabulky je viditelný výrazný nepoměr mezi objemem předpisů vydaných v EU a v ČR ve prospěch prvního ze subjektů, hodnoty se pohybují kolem 80 %.

**Tabulka 3: Kvantita přijaté legislativy v EU a ČR**

Druh aktu	2006	2007	2008	2009	2010	Celkem
EU nařízení	2063	1729	1404	1388	1569	8153
EU směrnice	108	123	108	171	166	676
EU celkem	2171	1852	1512	1559	1735	8829
EU celkem bez zemědělství	1680	1352	1124	1164	1392	6712
ČR zákon	142	65	109	110	64	490
ČR nařízení (vláda)	81	70	57	73	62	343
ČR vyhlášky (ústřední orgány)	268	191	210	189	196	1054
ČR celkem	491	326	376	372	322	1887
<b>Podíl EU</b>	<b>81,56 %</b>	<b>85 %</b>	<b>80,1 %</b>	<b>80,7 %</b>	<b>84,35 %</b>	<b>82,39 %</b>
<b>Podíl EU (bez zemědělství EU)</b>	<b>77,4 %</b>	<b>80,6 %</b>	<b>74,9 %</b>	<b>75,8 %</b>	<b>81,21 %</b>	<b>78,06 %</b>

Zdroj: Autor na základě ASPI, Eur-lex.

Implementační přístup je mnohem náročnější na sběr a zpracování dat, neboť je nezbytné analyzovat každý předpis jednotlivě. V případě ČR lze informace o vlivu evropských zdrojů na vnitrostátní legislativu získat několika způsoby. První z nich využívá skutečnosti, že pokud

dominantním účelem právního předpisu je transponovat směrnici nebo přizpůsobovat právní řád přímo účinným aktům EU, musí být tento fakt podle Legislativních pravidel vlády<sup>752</sup> uveden přímo v úvodním ustanovení příslušného předpisu. Pravidla myslí i na další případy, kdy vliv EU není tak výrazný, i poté by měl být v předpise viditelný (více viz čl. 48 pravidel). Rozlišování uvedených úvodních ustanovení je však poměrně komplikované a ne vždy zachytí veškeré vlivy, které EU na předmětný akt má. Z těchto důvodů sloužily jen jako pomocné vodítko. Výhodnější se zdá využít doprovodných dokumentů k návrhům právních předpisů, jmenovitě důvodové zprávy. Čl. 9 odst. 2 písm. e) pravidel uvádí, že součástí každého návrhu zákona<sup>753</sup> je „zhodnocení navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie (...), popřípadě i s legislativními záměry a s návrhy předpisů Evropské unie.“ V případě, že nic z toho se na návrh nevztahuje, musí být učiněno prohlášení v tomto duchu. Navrhovatel většinou v této části důvodové zprávy podrobně rozebírá veškeré unijní zdroje pro předpis, případně lze vyjít rovněž z dalších povinných úseků obecné části důvodové zprávy.

Závazky ČR plynoucí z členství v EU se mohou provádět ve všech obecných závazných zákonných a podzákonných předpisech, zdroje vlivu sahají od směrnic až po doporučení.<sup>754</sup> Jestliže bych tedy chtěl poskytnout celkový obraz unijního dopadu na český právní řád, bylo by nutné zpracovat údaje přinejmenším o zákonech, nařízeních vlády a vyhláškách ústředních státních orgánů, a to za co nejdější období. Znamenalo by to časově náročnou analýzu tisíců aktů. Rozhodl jsem se proto pro úspornější variantu postupu. Jako druh předpisu byly do výzkumu zařazeny pouze zákony, neboť předpokládám, že je jejich vliv na podobu právního řádu ČR je klíčový a oproti jiným státům jsou běžně používány k implementaci závazků plynoucích z členství.<sup>755</sup> Jelikož určité zajímavé informace lze získat také ze zákonů, které nebyly schváleny, je základní jednotkou pro zpracování dat návrh zákona, a to v té podobě, jak byl předložen Poslanecké sněmovně.<sup>756</sup> Domnívám se, že pravděpodobnost toho, že by změny návrhu v dalším legislativním procesu měly výrazný dopad na promítnutí evropského vlivu, je zanedbatelná. Zdrojem dat o návrzích byla internetová databáze tisků Sněmovny, která kromě důvodových

<sup>752</sup> Usnesení vlády č. 188 z 19. března 1998, ve znění pozdějších předpisů (Legislativní pravidla vlády).

<sup>753</sup> Totéž dle čl. 14 odst. 1 písm. b) pravidel platí rovněž pro nařízení vlády, kde je zhodnocení souladu součástí návrhu.

<sup>754</sup> Podrobněji k podmínkám a realizaci implementace unijních impulsů do našeho právního řádu viz Usnesení vlády č. 1304 z 12. října 2005, ve znění pozdějších předpisů (Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii), pro odbornou analýzu, která je relevantní také pro metodologické problémy řešené mým výzkumem, viz WHELANOVÁ, Markéta. Implementace práva Evropské unie do českého právního řádu. *Právník*, 2009, roč. 148, č. 3, s. 263-307, administrativní zajištění viz HODA 2010, s. XVI-XXIII.

<sup>755</sup> Viz příklad Spojeného království zmíněný výše.

<sup>756</sup> Jde o první verzi sněmovního tisku.

zpráv obsahuje veškeré podrobnosti o cestě návrhu od předložení až k (ne)zveřejnění ve Sbírce zákonů.

Z důvodu dalšího omezení rozsahu zpracovávaných dat jsem analyzoval jen návrhy předložené Sněmovně za jeden kalendářní rok. Zvolen byl rok 2008, neboť má charakter jisté „standardnosti“: ve volebním období 2006-2010 se jednalo o 12 měsíců, které neovlivnily povolební spory, s jistou dávkou odvahy také je možné prohlásit, že vláda tehdy měla ve Sněmovně zajištěnou většinu. V roce 2008 bylo předloženo celkem 168 návrhů zákonů. O každém z nich byla do datasetu zpracována řada údajů. Kromě obecných informací se samozřejmě jednalo především o dopad unijních impulsů na návrh, určovaný v mezích následujících proměnných:

- 1) Vliv EU: Binární proměnná (ano/ne). Odpověď „ano“ odráží skutečnost, že návrh či jeho část by bez impulsu ze strany EU nebyly vůbec předloženy, jinak řečeno, byl hlavní motivace předkladatele.
- 2) Míra vlivu: Binární proměnná (méně/více), podmíněná odpovědí ano u „vliv EU“, vyjadřuje, zda návrh pouze provádí vlivy EU (více), nebo jeho obsah spíše reflektuje zájmy vnitrostátního předkladatele (méně).
- 3) Povinná implementace: Binární proměnná (ano/ne), podmíněná odpovědí „ano“ u „vliv EU“. Vyjadřuje, zda návrh či jeho část jsou motivovány povinnostmi provést závazek plynoucí z členství v EU, případně již přímo reagují například na započatí řízení o porušení Smlouvy (čl. 258 SFEU).
- 4) Nepřímý vliv: Binární proměnná (ano/ne), podmíněná odpovědí „ne“ u „vliv EU“. Popisuje návrhy, jejichž obsah sice není přímo inspirován EU, ale jejichž ustanovení jsou integračním procesem jiným způsobem ovlivněna. Příkladem může být Pakt stability a růstu u návrhu státního rozpočtu. Naopak proměnná nabyla hodnoty „ne“ i tehdy, pokud důvodová zpráva obsahovala obecné formulace typu „návrh je v souladu s právem EU“, případně se jednalo o zcela zanedbatelný vliv.<sup>757</sup>
- 5) Druh impulsu: V datasetu je uvedeno, který druh právního aktu EU, případně rovněž nelegislativní povahy, je zdrojem vlivu na návrh. U jednoho návrhu může být i více druhů impulsů, započítány jsou jen významnější zdroje.
- 6) Oblast úpravy: Návrhy jsou rozlišeny podle sektoru, kterého se obsahově většinově týkají.

<sup>757</sup> U řady návrhů se jedná například o jejich dotčení směrnicí Evropského parlamentu a Rady 95/46 ze dne 24. října 1995, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů. Úř. věst. L 281, 24. října 1995, s. 31 a násl.

Tabulka 4 podává celkový přehled o vlivu EU na návrhy zákonů předložené Sněmovně v roce 2008. Z celkového počtu všech návrhů zákonů byl přímý vliv zaznamenán u 34,5 % z nich, zastoupení těch s výrazným vlivem a vlivem menším bylo zhruba stejné. U dalších 25 návrhů členství v EU ovlivnilo podobu textů nepřímo. Možná nejvěrnějším vyjádřením celkového vlivu EU je proměnná „kumulativní vliv“ (souhrnný), kdy impulsy integrace byly indexovány u každého návrhu dle své váhy (velký vliv: 100 %, malý vliv: 50 %, nepřímý vliv: 25 %), aby přesněji vyjadřovaly méně závažnou hloubku impulsů. Při využití této metody klesne hodnota vlivu na 29 %.

**Tabulka 4: Přehled vlivu EU na návrhy zákonů předložené Sněmovně v roce 2008**

	Počet návrhů	Vliv EU-výrazný	Vliv EU-malý	Podíl všech návrhů s vlivem EU v %	Nepřímý vliv	Kumulativní vliv (v %)	Povinná implementace	Podíl v %
Schválené	110	25	24	44,5	20	37,3	32	29,1
Neschválené	58	2	7	15,5	5	11,6	2	3,4
<b>Celkem</b>	<b>168</b>	<b>27</b>	<b>31</b>	<b>34,5</b>	<b>25</b>	<b>29</b>	<b>34</b>	<b>20,2</b>

Zdroj: Autor.

Velmi zajímavé je srovnání dat u schválených a neschválených návrhů. Na první pohled je viditelný daleko větší podíl vlivu EU u návrhů, které se staly zákony, rozdíl je u kumulativního vlivu více než trojnásobný, u proměnné výrazný vliv až 13ti násobný. Vysvětlení pro tento stav lze přinést několik. Může to postihovat často vyjadřovanou skutečnost, že pokud je u návrhů uveden unijní vliv, je schválení vlastně formalitou. Z toho by plynulo, že členství EU skutečně omezuje českého zákonodárce, neboť cokoliv dostane nálepkou „vliv EU“, ocitá se mimo rámec jeho uvážení a je jen potvrzováno. Alternativní, částečně však i doplňující hypotéza může směřovat opačným směrem. Neschválené návrhy pocházejí většinou z pera opozičních poslanců, u nichž lze předpokládat, že se chtějí zviditelnit před veřejností, a proto předkládají iniciativy, které mají mít výrazný dopad na společnost. Jestliže je tak podíl vlivu EU u neschválených návrhů malý, může to vlastně vyjadřovat potvrzení dalšího obecně známého „faktu“, totiž že provádění legislativy EU se týká hlavně techničtěji zaměřené legislativy. Výsledkem tohoto směru uvažování by bylo, že českému parlamentu naopak zůstává rozhodování o záležitostech s klíčovým společenským významem. Nicméně odpověď, zda návrhy s vlivem EU jsou častěji schvalovány proto, že zde chybí prostor pro uvážení, nebo proto, že nejsou politicky důležité a tedy sporné, si vyžádá další výzkum.<sup>758</sup>

<sup>758</sup> Lze alespoň uvést, že v roce 2008 88 % návrhů zákonů se zaznamenaným přímým vlivem EU bylo předloženo vládou.



Za podrobnější rozbor stojí rovněž hodnoty tzv. povinné implementace. Zde ještě více platí, že pokud je u návrhu uvedeno, že nepřijetí by znamenalo porušení závazku plynoucího z členství, šance na úspěšně schválení se výrazně zvyšuje, byť překvapivě ne na 100 %.<sup>759</sup> Vnímavého čtenáře jistě zaujme také srovnání podílu návrhů s vlivem EU oproti povinné implementaci, první skupina je viditelně rozsáhlejší. To by mohlo potvrzovat obavy některých představitelů i z českého prostředí,<sup>760</sup> že z různých důvodů dobrovolně přebíráme unijní impulsy za rámec našich povinností. Samozřejmě ale nelze tvrdit, že taková „nadbytečná“ implementace je automaticky škodlivá pro adresáty právních norem, ve většině případů tomu bude právě naopak. Spíše je třeba si všimnout, zda není spojení s EU (zne)užíváno k prosazení partikulárních zájmů či jestli nejde o umělé tvrzenou vazbu s cílem usnadnit přijetí návrhu.

Položka přidělující každému návrhu jeho hlavní obsahovou náplň dovoluje návrhy rozřadit do jednotlivých skupin a získat hodnoty v jejich rámci. Posouzení, jaké oblasti se určitý návrh nejvíce dotýká, není vždy jednoduché a někdy se více uplatní cit než objektivní kritéria.<sup>761</sup> V tomto případě se také ukazuje limit omezeného rozsahu zpracovaných dat (jen rok 2008), u většiny sektorů je počet návrhů nízký a data nemusí mít statisticky vypovídací hodnotu. Přes dané námítky, které dávají výsledkům velmi předběžnou podobu, je možné si povšimnout, že největší dopad unijní legislativy byl zaznamenán v oblasti životního prostředí, kde je téměř absolutní, na dalších pozicích se umístily hospodářství a průmysl, poznamenané realizací pravidel vnitřního trhu, a nepřekvapivě zemědělství. U ostatních sektorů se dopad legislativy EU pohybuje kolem průměru celku (37,3 %), výrazně nižší je pouze u skupiny návrhů spadajících pod zbytkovou kategorii „ostatní“.

<sup>759</sup> Bylo by zajímavé sledovat, jaký je další osud závazku s označením „povinná implementace“ po nepřijetí návrhu, tedy zda 1) je proveden v jiné legislativě, 2) je impulsem pro započatí řízení pro porušení smlouvy, 3) se nejednalo o virtuální povinnost, například vedenou snahou předkladatele návrh snadněji prosadit.

<sup>760</sup> Z poslední doby viz například *Projev prezidenta Václava Klause v Poslanecké sněmovně*, 7. září 2010. Dostupné na <http://www.hrad.cz/cs/prezident-cr/soucasny-prezident-cr-vaclav-klaus/vybrane-projevy-a-rozhovory/163.shtml>.

<sup>761</sup> Lze částečně vyjít z toho, kterému výboru Sněmovny je návrh přidělen k projednání, tento přístup ale má množství slabin. Ostatně i určení samotných kategorií (sektorů) je kontroverzní záležitostí, zvláště pokud je cílem komparace s jinými výzkumy: někteří se například pokoušejí využít klasifikace Eur-lexu, viz PLEHWE, Dieter. *Transformation europäischer Governance im Bereich Verkershpolitik*. *Integration*, 2008, roč. 31, č. 3, s. 292-293.

**Tabulka 5: Míra vlivu EU na schválené návrhy zákonů předložené Sněmovně v roce 2008: oblasti působení**

Oblast	Počet návrhů	Vliv EU	Podíl v %	Nepřímý vliv EU	Kumulativní vliv EU v %
Doprava	5	3	60	0	50
Finance	29	15	51,7	4	37,9
Hospodářství a průmysl	9	7	77,8	2	77,8
Ostatní	18	2	11,1	3	12,5
Práce a sociální věci	8	2	25	5	28,1
Spravedlnost	10	5	50	3	37,5
Školství a věda	3	1	33,3	1	25
Vnitřní věci	16	5	31,3	3	32,8
Zemědělství	6	5	83,3	0	66,7
Životní prostředí	6	6	100	0	91,7

Zdroj: Autor.

I pro řadu odborníků z právního prostředí se implementace unijního práva do národní legislativy jakoby omezovala na transpozici směrnic. Již zmíněné zkušenosti z jiných zemí dokazovaly, že se jedná o mylný pohled a potvrzují to též data z ČR. Podíl směrnic je sice nejvyšší, podobně klíčovou pozici ale mají paradoxně nařízení. Ta sice samozřejmě jsou podle Smluv přímo účinná a teoreticky tedy nevyžadují pro své působení žádné další legislativní kroky. V praxi ale členské státy prováděcí předpisy často vydávají, někdy proto, že nařízení obsahují povinnost tak učinit (viz výše), častěji ale dobrovolně, například pro přizpůsobení platné legislativy nebo odstranění té rozporné. Ostatní druhy vlivů jsou zastoupeny znatelně méně, u návrhů s nepřímými unijními impulsy narostl podíl primárního práva, což lze pokládat za logické, jedná se o zohlednění rámcových pravidel daných některými ustanoveními zřizovacích smluv. Po mém soudu překvapivě nízký je vliv nezávazných rozhodnutí EU (*soft law*) a stejně tak se nepotvrdilo, že by návrhy zákonů zohledňovaly legislativu, která by byla na evropské úrovni ve stadiu přijímání (přístup předběžné opatrnosti).

**Tabulka 6: Podíl druhů unijních impulsů na vnitrostátní implementaci v ČR**

Druh aktu	Počet (přímý vliv)	Podíl (přímý vliv)	Počet (nepřímý vliv)	Podíl (nepřímý vliv)
Směrnice	29	39,7 %	8	40 %
Nařízení	21	28,8 %	5	25 %
Rozhodnutí	8	11 %	0	0 %
Primární právo	5	6,8 %	6	30 %
Judikatura	5	6,8 %	0	0 %
Soft Law	1	1,4 %	0	0 %
Ostatní	4	5,5 %	1	5 %
<b>Celkem</b>	<b>73</b>	<b>100 %</b>	<b>20</b>	<b>100 %</b>

Zdroj: Autor

Už několikrát bylo poukázáno na slabinu předchozích dat, jmenovitě omezený rozsah jednoho roku. Databáze tisků Sněmovny dovoluje přistoupit k zpětnému potvrzení výsledků ve smyslu rozšíření časové osy výzkumu. Její vyhledávací formulář totiž umožňuje zvolit ve výběru návrhů zákonů položku „vztah k EU“.<sup>762</sup> Bohužel není nijak vysvětleno, jaká je definice této proměnné. Jde pravděpodobně o označení, které návrhu přikládá analytické oddělení Sněmovny podle svého uvážení, případně vychází z informací předkladatele. Porovnáním hodnot „vliv EU“ v mé analýze a „vztahem k EU“ v databázi Sněmovny za rok 2008 lze zaznamenat mírné potlačení dopadů EU v druhém případě. Je třeba upozornit, že formulář dokáže časově vyhledávat pouze dle roku Sbírky zákonů, v níž byl (přijatý) návrh zákona zveřejněn. Z tohoto důvodu se proměnná vztah k EU omezuje pouze na zákony zveřejněné ve Sbírce zákonů v daném roce a není zcela srovnatelná s naším pojetím návrhů zákonů předložených v určitém roce. Tabulka 7 zpracovává výsledky od roku 2001 do srpna 2010, první dva roky byly zařazeny jako indikátor dokazující, že kritérium vztah k EU se k návrhům reálně přidává až od roku 2003. Porovnání v časové ose dokazuje překvapivě stabilní podíl českých zákonů se vztahem k EU pohybující se kolem 35 %. Výsledek je o to zajímavější, že toto číslo se nijak nemění s počtem zákonů přijatých v daném roce, ačkoliv ten se meziročně výrazně liší.<sup>763</sup> Nabízí se několik konkurenčních hypotéz,<sup>764</sup> proč tomu tak je, jejich potvrzení nebo vyvrácení však není možné bez dalšího hlubšího výzkumu.

**Tabulka 7: Implementace legislativy EU dle schválených návrhů zákonů**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (leden až srpen)	Celkem (od 2003)
Celkem návrhů	96	148	85	159	100	138	64	110	113	46	817
Se vztahem k EU	0	1	29	81	24	50	22	41	43	15	305
<b>Podíl (EU v %)</b>	<b>0</b>	<b>0,7</b>	<b>34,1</b>	<b>50,9</b>	<b>24</b>	<b>36,2</b>	<b>34,4</b>	<b>37,3</b>	<b>38,1</b>	<b>32,6</b>	<b>37,3</b>

Zdroj: Autor na základě databáze Poslanecké sněmovny.

### 7.1.5 Komparace výsledků a zhodnocení rozsahu přenosu

Kvantitativní výzkum míry rozsahu vlivu unijní legislativy v členských státech začal na jednu stranu poměrně nedávno a rozhodně prozatím nepokrývá všechny země EU, na stranu druhou již bylo shromážděno značné množství dat a z nich odvozených vysvětlení.

<sup>762</sup> Formulář je k dispozici na adrese <http://www.psp.cz/sqw/sntisk.sqw?o=6&F=N>

<sup>763</sup> Odchylky v letech 2004 a 2005 korespondují se situací v EU, kdy před přistoupením nových členských zemí v květnu 2004 přijaly instituce EU velké množství důležitých předpisů vyžadujících implementaci, ve zbytku roku i roce následujícím pak legislativní aktivita v EU značně poklesla. K tomu LEMPP, Jakob. Coreper Enlarged. *European Political Economy Review*, 2007, roč. 6, č. 1, s. 39-40.

<sup>764</sup> Například znamená nižší absolutní počet schválených zákonů v ČR automaticky nižší absolutní počet zákonů se vztahem k EU? Nebo naopak je absolutní počet českých zákonů ovlivněn počtem impulsů ze strany EU?

V následujících odstavcích se pokusím výsledky porovnat, zobecnit a vyslovit některé (spíše předběžné) závěry.

Posouzení míry dopadu EU na právní řád členských zemí by bylo velmi neúplné bez zohlednění přímo účinných unijních aktů. Z analýzy přístupu A lze obecně na základě poznatků z Německa a ČR říci, že instituce EU přijímají mnohem větší objem aktů než ty vnitrostátní (viz tabulka 8), takže je dokonce dosaženo „magické“ 80% hranice předvídané Delorse. Metody uvedeného pojetí bohužel ale nejsou příliš vhodné k vyvozování objektivních závěrů, neboť prosté porovnávání legislativní produkce na úrovni EU a členských států je přeci jen příliš hrubým nástrojem a i s ohledem na charakter jednotlivých aktů připomíná do značné míry již zmíněné míchání hrušek s jablky. Obhájce přístupu Tilman Hoppe tvrdí, že sice vypadá nesmyslně dávat stejnou váhu například novému trestnímu zákoníku a nařízení Komise o zařazení hnojiva XY na seznam zakázaných látek, avšak podle něj jsou ve vnitrostátním i unijním právním řádu přítomny jak akty důležité, tak nedůležité a v celkových objemech se uplatní zákon velkými čísly.<sup>765</sup> Argumentace to není příliš přesvědčivá, protože zákon velkými čísly skutečně matematicky srovná podíl důležitých/nedůležitých aktů v rámci jedné ze skupin (například vnitrostátního práva), logicky ale nemůže ovlivnit velikost tohoto podílu (například jestli to je 40 nebo 60 %). Nestabilitu výsledků dokazuje příklad Francie, kde je výsledný podíl legislativní produkce EU oproti vnitrostátní daleko nižší než u Německa a ČR jen proto, že jsou zde daleko častěji vydávána podzákonná rozhodnutí legislativního charakteru.

---

<sup>765</sup> HOPPE 2009, s. 169.

Tabulka 8: Komparace výsledků jednotlivých výzkumů

Členský stát	Autor	Zahrnuté předpisy EU	Zahrnuté předpisy ČS	Období	Vliv unijních impulsů (průměr)
<b>Přístup A</b>					
Německo	Hoppe (2009)	S, N	Z, Z Länder	vše k 2008	81 %
Německo	Hoppe (2009)	S, N (bez zemědělství)	Z, Z Länder	vše k 2008	65 %
Francie	Bertoncini (2009)	S, N	Z, E	1978-2008	18,5 %
ČR	Zbírál (2010)	S, N	Z, E	vše k 2010	71,3 %
ČR	Zbírál (2010)	S, N (bez zemědělství)	Z, E	vše k 2010	50,1 %
ČR	Zbírál (2010)	S, N	Z, E	2006-2009	81,9 %
ČR	Zbírál (2010)	S, N (bez zemědělství)	Z, E	2006-2009	77,3 %
<b>Přístup B</b>					
Spojené království	Page (1998)	Vše	E	1987-1997	15 %
Spojené království	Miller (2010)	Vše	E	1998-2009	9,6 %
Německo	Töllerová (2006)	Vše	Z	2002-2005	34,6 %
Německo	König, Mäder (2008)	Vše	Z	2002-2005	35,7 %
Německo	König, Mäder (2008)	Vše	Z- s finančními dopady	2002-2005	35,8 %
Německo	König, Mäder (2008)	Vše	Z- klíčové	2002-2005	33,3 %
Francie	Bertoncini (2009)	S	Z	2000-2008	12,8 %
Francie	Brouard (2007)	Vše	Z	vše k 2006	13,3 %
Nizozemsko	Bovens, Yesilkagit (2010)	S	Z, E	vše k 2003	12,6 %
Rakousko	Jenny, Müller (2010)	S	Z, E	vše k 2003	10,6 %
Dánsko	Christensen (2010)	S	Z, E	vše k 2003	14,6 %
ČR	Zbírál (2010)	Vše	Z- všechny návrhy)	2008	34,5 %
ČR	Zbírál (2010)	Vše	Z- schválené návrhy)	2008	44,5 %
ČR	Zbírál (2010)	Vše	Z (schválené návrhy)	2008	29,1 % (kumulativně)
ČR	PSP, Zbírál (2010)	Vše	Z	2003-2010	37,3 %
<b>Finanční dopady EU regulace</b>					
Spojené království	Persson (2009)	Vše	bez daní	1998-2008	71,9 %
Spojené království	Ambler, Chitenden (2009)	Vše	včetně daní	2008	0,1 %
Švédsko	NRR (2007)	Vše	bez daní	2007	70 %

Zdroj: Autor na základě výše citovaných zdrojů.

Implementační přístup sice vynecháním přímo účinných unijních aktů nezachycuje celou situaci, v mantinelech jím vymezených ale nabízí věrnější obraz. O jeho přednostech svědčí ostatně to, že jde o používanější pojetí. Naneštěstí přehled výsledků výzkumů dosvědčuje, že autoři volí postupy znesnadňující komparaci, především se liší druhy zpracovávaných aktů na evropské i vnitrostátní úrovni. Studie zachycující pouze vliv transpozice směrnic stanovily míru vlivu EU v rozmezí 10-15 %, tedy poměrně nízko. Pokud ale vyjdeme z hypotézy, že směrnicím lze přičítat v průměru pouze necelou polovinu impulsů,<sup>766</sup> prostým zdvojnásobením míry vlivu se dostaneme ke stejným hodnotám, které zaznamenaly výzkumy v ČR a Německu zahrnující veškeré unijní impulsy. Tento výsledek, ač velmi zjednodušeně dosažený, do určité míry rozdílně koncipované výzkumy spojuje.<sup>767</sup> Z toho důvodu lze vymezit obrysy zobecňujících prvků, případně je otestovat vůči vybraným předpokladům:<sup>768</sup>

- 1) Míra vlivu EU na legislativu členských zemí je nižší, pokud se vyjadřuje jako podíl z celého platného právního řádu, než při vyjádření podílu na nové legislativě přijaté v určitém časovém úseku z poslední doby. Je to tím, že součástí národních právních řádů je řada zastaralých, nicméně formálně stále platných aktů. U čerstvě vydávané legislativy je oproti tomu pravděpodobné, že ve společnosti vyvolává náležitou odezvu, a proto je případnější pro znázornění vlivu EU. Jestliže je k dispozici víc časových úseků, je možná komparace a sledování trendů. Výzkumy ukazují, že počet evropských impulsů je v posledních zhruba 15 letech stabilní. Velikost vlivu není úměrná délce členství, nepotvrzuje se tak hypotéza, že by dlouholeté členské státy měly být zasaženy více než nově přistoupivší.
- 2) Velké rozdíly panují mezi zeměmi v druzích legislativních aktů, které slouží k implementaci. V zemích s pozitivistickou tradicí, zejména pak ve středoevropském prostoru včetně ČR, hrají hlavní roli zákony, v jiných státech jsou mnohem častěji využívány podzákonné exekutivní akty, například ve Spojeném království takřka výhradně. Právní tradice a s ní spojená struktura právního řádu jsou proměnnými, jichž je nutné si všimnout při hodnocení, která legislativa a v jakém rozsahu je ovlivněna EU.
- 3) Unijní impulsy logicky nezasahují právní řád členských zemí rovnoměrně. Potvrzují se předpoklady, že nejvíce zasaženy jsou sektory životního prostředí a zemědělství, ve kterých národní legislativa většinou vychází z předpisů EU. V několika dalších

<sup>766</sup> Viz údaje o podílu druhů unijních impulsů z Německa (König a Mäder) a ČR (Zbiral).

<sup>767</sup> Nelze ovšem přehlédnout některé výsledky z Francie a Spojeného království, které se zobecnění poněkud vymykají.

<sup>768</sup> Pro jiné srovnání srv. MÜLLER, Wolfgang a kol. *Legal Europeanization: Comparative Perspectives. Public Administration*, 2010, roč. 88, č. 1, s. 78-81.

oblastech, například u hospodářství či dopravy, se významně projevuje dopad vnitřního trhu, u spravedlnosti implementace pravidel prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Překvapivě vysoký je podíl vlivu EU rovněž u daňových a rozpočtových předpisů, kde se mísí přímý dopad u nepřímých daní a nepřímý dopad u rozpočtových opatření (Pakt stability a růstu). Úseky typu školství nebo zdravotnictví jsou postiženy relativně nejméně. Platí tak intuitivní domněnka, že v oblastech s důležitou faktickou rolí EU narůstá rovněž vliv EU na vnitrostátní právní řád.

Předchozí poznámky a nakonec celý text podkapitoly, obsahující často více otázek než odpovědí, dokládají složitost problematiky, odrážející stále se vyvíjející vztah mezi EU a členskými státy. Nicméně výsledky z jiných zemí i ty předběžné z ČR dokazují, že tradované tvrzení, podle kterého EU ovlivňuje více než 80 % vnitrostátní legislativy svých členů, je pouhým mýtem. V praxi se hodnota pohybuje spíše kolem 30 %, v některých oblastech to je značně více a je možné u nich mluvit téměř o úplném přenosu pravomocí, nejedná se ale podle mého názoru o oblasti, které by patřily k nezbytným atributům státnosti (viz limity v podkapitole 2.2). Pokládám proto za dokázané, že současný vývoj integrace rozhodně nenaplňuje hrozbu rozpuštění státu a obavy z excesivního kvantitativní přenosu pravomocí na EU.

#### **7.1.6 Addendum: Poznámky k metodologickým omezením výzkumu v podkapitole 7.1**

Na závěr nezbyvá než vyjádřit se k problematičtým aspektům kvantitativních přístupů. Je otázkou, jakou vypovídací hodnotu má údaj, že předpis X byl zasažen evropským vlivem. Jak již bylo řečeno, zatímco v jednom případě může vnitrostátní předpis zcela vycházet z unijního, v jiném zasáhne pouze několik paragrafů. V praxi se stává, že zatímco jeden stát se rozhodne unijní akt provést v jednom vnitrostátním předpisu, druhý stát to učiní pomocí desítek předpisů.<sup>769</sup> Je logické, že v takovém případě se stát od státu bude lišit celkový počet zasažených aktů stejně jako hloubka zásahu. Tuto okolnost je třeba statisticky zohlednit, což znamená pokusit se jasně vymezit právě onu hloubku dopadu. V ideálním případě by to mohlo znamenat až rozbor aktů na jednotlivé odstavce. Je však stejně dobře možné, že se také zde uplatní zákon velkých čísel a ukáže se, že varianty „velký počet-malá hloubka“ versus „malý počet-velká hloubka“ se v jednotlivých státech v celkovém pohledu vyrovnají.

<sup>769</sup> Tato teze je prokazatelná jednoduchým způsobem: Členské státy jsou povinny Komisi sdělit, která národní legislativa transponovala cíle předepsané směrnicemi. Získané údaje jsou následně zveřejněny u příslušné směrnice v databázi Eur-lex (bod MNE). Je pravidlem, že u stejné směrnice některé státy hlásí desítky dotčených národních aktů, zatímco jiné si vystačí s jedním. Nesystematický průzkum v databázi naznačuje, že ČR patří k zemím, které uvádí spíše vyšší počet transponujících předpisů a zároveň se potvrzuje vyslovený odhad, že více využívá primární legislativu (zákony) oproti exekutivním aktům.

I pokud by však pomocí důkladné analýzy byly skutečně překonány předchozí překážky, tak narazíme na ještě závažnější obtíže, a to s identifikací skutečného dopadu legislativy. Jinak řečeno, jaký měl či má určitý právní akt s evropským impulsem reálný vliv na situaci subjektů v členském státě? Přinesl zásadní změnu nebo byl jeho dopad zanedbatelný? Kvantita nemusí vypovídat nic o kvalitě. Zatímco někdy je jeden legislativní akt pocházející z EU schopen zásadně proměnit situaci a ovlivnit množství subjektů, jindy ani řada unijních opatření nepřinese v praxi na národní úrovni zamýšlený efekt.<sup>770</sup> Lze si představit několik pomůcek jak hledisko reálného dopadu v analýze zohlednit. Jednou z nich je myšlenka, že důležitá legislativa je spojena s finančními náklady. To ale zaprvé není vždy pravda,<sup>771</sup> za druhé výše představené výzkumy používající tento přístup trpí závažnými metodologickými vadami, většinou se totiž zaměřují pouze na oblast regulace. Rovněž byl zmíněn krok Königa s Mäderem, kteří ve svém článku vymezili tzv. klíčovou legislativu podle definice pocházející od Klause von Beymeho.<sup>772</sup> Ani toto pojetí bohužel není bezproblémové. V hodnocení reálného vlivu se tak již dostáváme za hranici, ve které kvantitativní metody nestačí a je nutné zapojit kvalitativní rozbor.<sup>773</sup>

Dosavadní diskuze by neměla zastržit fakt, že hodnocení míry dopadu unijní legislativy na členské státy nikdy nebude schopno popsat obraz vlivu EU ve své úplnosti.<sup>774</sup> Jen do jisté míry, a to pouze v rámci přístupu A, lze zapojit impulsy výlučných pravomocí EU, neboť v těchto oblastech členské státy až na výjimky ztratily právo přijímat vlastní akty. Z metodologického hlediska je samozřejmě nemožné zaznamenat něco, co neexistuje. Podobně to platí v případě návrhů Komise: od členských zemí se očekává, že se po jejich zveřejnění zdrží legislativních aktivit, které by byly s návrhy v rozporu. Již zcela mimo rámec výzkumu se ocitají tzv. zaniklé pravomoci, kterými sice státy v minulosti disponovaly, ale vývoj integrace zapříčinil, že je v současnosti nedrží ani členské země, ale ani EU.<sup>775</sup> Přitom z analýzy v podkapitole 3.2.2 vyplynulo, že se jedná o směřování, které je v současné EU možná častější než úplné přenesení zpět na členské státy.

<sup>770</sup> Tvrzení lze doložit příkladem ze sektoru dopravy. Zatímco u silniční nákladní přepravy jedno nařízení (Nařízení Rady 881/92 ze dne 26. března 1992, o přístupu na trh silniční přepravy zboží uvnitř Společenství na území nebo z území členského státu nebo procházející územím jednoho nebo více členských států. Úř. věst. L 95, 9. dubna 1992, s. 1 a násl.) přispělo k viditelné harmonizaci podmínek v sektoru, železniční nákladní doprava přes řadu legislativních aktů zejména v podobě směrnic (tzv. železniční balíčky) v praxi zůstává unijním vlivem dotčena daleko méně.

<sup>771</sup> Například změna ustanovení občanského zákoníku může mít závažné důsledky pro množství subjektů, aniž by s ní byly spojeny náklady pro stát či fyzické a právnické osoby.

<sup>772</sup> KÖNIG a MÄDER 2008, s. 453; k prvkům klíčových rozhodnutí VON BEYME, Klaus. *Der Gesetzgeber*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1997, s. 66-67.

<sup>773</sup> Příkladem může být výzkum věnující se implementaci unijních pravidel v oblasti sociální politiky. FALKNER, Gerda a kol. *Compliance in the Enlarged European Union: Living Rights or Dead Letters?* London: Ashgate, 2008.

<sup>774</sup> Odhlédneme nyní od zmíněného vyloučení mezinárodních smluv, jejichž nezařazení do výzkumu je výsledkem vědomého rozhodnutí.

<sup>775</sup> K tomu a příkladům SIMON, Denis. *Komunitární právní řád*. Praha: ASPI, 2005, s. 136-137.



## 7.2 Případová studie měnové unie: kvalitativní rozměr přenosu

Zhodnocení kvalitativní míry přenosu pravomocí může, jak ostatně naznačila předešlá podkapitola, nabídnout jiný pohled na problematiku přenosu než kvantitativní metodologie. Mým cílem v této části není vymezení celkového dopadu činnosti EU na aktivity členských států, ale podrobně analyzovat konkrétní sektory a v nich se ptát, zda již přenos pravomocí nezašel za jistou hranici. Vše je na první pohled poměrně jednoduché, naneštěstí je třeba při realizaci záměru čelit několika překážkám, které si v ničem nezadají s problémy měření kvantitativní míry přenosu.

První z výzev se týká výběru pravomocí zařazených do výzkumu. Aktivity EU v současnosti zasahují do téměř každé oblasti lidské činnosti, při získání úplného obrazu bych byl nucen analyzovat každou jednotlivou pravomoc. Na druhou stranu lze předpokládat, že u řady z nich by to bylo zbytečné, protože překročit hranici přenosu pravomocí jsou jistě schopny jen nemnohé zásahy EU, například v případě doplňkových pravomocí to je vyloučeno z podstaty (srv. čl. 2 odst. 5 SFEU). K tomu u řady sektorů ani jejich úplné přenesení nutně nezasáhne chráněné zájmy států, protože jednoduše nejsou klíčové. I po tomto zúžení by výsledný okruh byl poměrně široký a do značné míry výsledkem arbitrárního výběru ovlivněného normativní pozicí výzkumníka.

Daleko závažnější komplikací je vytvoření metodologického rámce pro kvalitativní míru srovnávání zasažení dané pravomoci (činnosti) státu pravomocí (činností) EU. Z čistě formálního hlediska by bylo možné využít nástrojů jako rozbor právního základu pravomocí ve Smlouvách a navazující legislativě, příslušné judikatury Soudního dvora ovlivňující uplatňování daných legislativních (i nelegislativních) aktů, obecných pravidel pro výkon pravomocí v unijním právu a pak totéž učinit na úrovni vnitrostátní. Jak trefně poznamenal jeden z odborníků na integraci, už jen provedení tohoto záměru by „mohlo být obsahem samostatné doktorské práce, spíše však celoživotní studií.“<sup>776</sup> Navíc toto úsilí by se stále soustředilo pouze na právní stránku otázky a neodhalilo nám skutečný vliv EU například v sociální nebo ekonomické rovině.

V minulosti byly publikovány texty, které se snaží o prolomení „metodologické slepé uličky“ a definují proměnné, které mají vliv EU postihnout. Obyčejně nejsou tyto pokusy prováděny kvůli odhadu postižení pravomocí členských zemí, ale z důvodu testování vhodnosti platného rozdělení pravomocí mezi EU a státy, nejčastěji prizmatem teorie fiskálního federalismu. Příkladem je článek Alberta Alesiny a jeho spolupracovníků, kteří dospěli na základě četných analýz k závěru, že EU má nejsilnější pozici oproti státům v sektorech mezinárodního

---

<sup>776</sup> DASHWOOD 1996, s. 116.

obchodu, jednotného trhu a zaměstnanosti.<sup>777</sup> Problémem je, že autoři jednak neurčují, jak vážně jsou aktivity států zasaženy, zadruhé jsou výsledky odvozeny z kvantitativních dat a po mém soudu neodpovídají zcela realitě.

Domnívám se, že jedinou cestou k alespoň přibližnému zhodnocení kvalitativního dopadu EU na členské státy je zjednodušit výzkumný rámec a soustředit se pouze na jednu proměnnou. Při jejím určení volně vyjdu z již citované myšlenky Carla Schmitta o suverenitě jako právu na uplatnění výjimky (viz podkapitole 3.2.3). Toto právo nelze vnímat pouze formálně, ale má jistě svůj reálný rozměr, neboli stát, který by si výjimku z praktických důvodů nemohl dovolit uplatnit, ji ve skutečnosti nedrží. Odtud je již pouze krok k definici mnou navrhované proměnné: EU ovlivňuje určitou pravomoc členského států kvalitativně tím více, čím méně je země reálně schopna danou pravomoc právně a fakticky vykonávat sama bez pomoci EU.<sup>778</sup>

Po vyjasnění problému definice dopadu přenosu se dostávám zpět k prvotní otázce, totiž jaké pravomoci zkoumat. Omezený prostor mi umožní věnovat se pouze těm aktivitám EU, kde je dopad nejviditelnější. Z logiky EU jako většího prostoru plyne, že některé záležitosti bez EU není schopen stát sám vůbec zrealizovat, ztrácí bez ní význam.<sup>779</sup> Tak si lze představit, že některá země opustí Schengenský prostor, těžko pak však zajistí svým občanům prostor bez vnitřních hranic.<sup>780</sup> Jiná je situace u možná největšího lákadla evropské integrace, jednotného trhu. Ani zde členský stát svým subjektům nezajistí jeho výhody sám, jedna z případných metafor zní, že členské státy jsou sice pánové Smluv, ale bez trhů, zatímco EU je trhem bez států.<sup>781</sup> Na druhou stranu při odchodu ze společného trhu bude obchod mezi subjekty probíhat i nadále, jen za méně výhodných podmínek. Je pak pouze otázkou výpočtu, jaká vznikne (a jestli) státu ztráta a zda je schopen ji hospodářsky unést. Pro státy přistoupivší v roce 1995 bylo například spočítáno, že vstup do EU a zejména společný trh urychlily jejich hospodářský růst o zhruba 0,5 % HDP ročně.<sup>782</sup> Podobných výzkumů je poměrně hodně, jejich negativní vlastností je ovšem určitá vrozená míra spekulativnosti, protože se obtížně modeluje srovnávání „mimo“ a „uvnitř“ společného trhu, když jeden ze scénářů zůstává teoretický.<sup>783</sup> Samotný koncept jednotného trhu je

<sup>777</sup> ALESINA, Alberto a kol. What does the European Union do? *Public Choice*, 2005, roč. 123, č. 3-4, s. 308-311.

<sup>778</sup> Jinak řečeno ji v konečném důsledku převzít zpět. Srv. také stejné kritérium v Sarooshiho analytickém rámci v podkapitole 3.1.

<sup>779</sup> Stejně ZEMÁNEK 2009a, s. 127.

<sup>780</sup> Toto pravidlo platí u binárních vazeb- kontrola na hranicích buď je, nebo není.

<sup>781</sup> JOERGES, Christian, EVERSON, Michelle. Law, Economics and Politics in the Constitutionalization of Europe. IN: ERIKSEN, Erik a kol. (eds). *Developing a Constitution for Europe*. London: Routledge, 2004, s. 172.

<sup>782</sup> Finsko 0,83 %, Rakousko 0,42 %, Švédsko 0,3 %, podrobně BREUSS, Fritz. Austria, Finland and Sweden in the European Union: Economic Effects. *Austrian Economic Quarterly*, 2003, roč. 8, č. 4, zvláště s. 153.

<sup>783</sup> K přehledu výzkumů ekonomických dopadů evropské integrace, včetně poukázání na jejich slabiny srv. BADINGER, Harald, BREUSS, Fritz. The quantitative effects of European post-war economic integration. IN: JOVANOVIC, Miroslav (ed). *International Handbook on the Economics of Integration: Volume III*. London: Edward Elgar, 2011, s. 290-308.

navíc natolik široký, že pod něj může spadat téměř vše, co EU činí, proto je složitě rozsah jeho dopadu uspokojivě kvalifikovat.

Pro případovou studii o zhodnocení kvalitativního vlivu EU na členský stát jsem proto nakonec zvolil účast v měnové unii, neboli přijetí eura. Jedná se o jasně vymezenou pravomoc, která je přitom klíčová z hlediska naplnění funkcí státu. Právo razit vlastní peníze pokládá za jádro suverenity již Jean Bodin<sup>784</sup> a významnost pozice tohoto svrchovaného práva není rozporována ani v současnosti.<sup>785</sup> Pokud by připojení k eurozóně bylo vratné jen obtížně či by se dokonce jednalo o nezvratný krok, mohli bychom to ve světle navržené metodologie prohlásit za významný ukazatel velmi závažného kvalitativního dotčení pravomocí členských zemí. Právě takové zhodnocení je cílem následujících podkapitol.

### 7.2.1 Právní status členství v eurozóně a možnost odchodu z ní

Historie zrodu jednotné evropské měny je dobře známá a není nutné ji zde opakovat.<sup>786</sup> Od samého počátku primární právo naznačovalo nezvratnost procesu vytvoření eura. Čl. 4 odst. 2, čl. 118, čl. 123 odst. 4 SES deklarovaly „neodvolatelné stanovení měnových kurzů vedoucí k zavedení jednotné měny,“ protokol o přechodu k třetí fázi hospodářské a měnové unie mluvil o tom, že „se cesta Společenství ke třetí etapě hospodářské a měnové unie stává nezvratnou.“<sup>787</sup> Jelikož žádná část Smluv neobsahuje ustanovení popisující možnost odchodu z eurozóny, pokládám za dokázané, že tvůrci Maastrichtské smlouvy nepředpokládali opuštění eura členskými státy.

Na tomto místě se sluší uvést poznámku. Připomínám samozřejmě, že ne všechny členské státy EU jsou zároveň členy eurozóny. Dánsko a Spojené království si vyjednaly stálý opt-out,<sup>788</sup> ostatní ne-členové jsou právně zavázáni vstoupit, v praxi ale buď nesplňují konvergenční kritéria, nebo jsou pro jiné důvody neochotní se připojit. Dosud právní závazek nebyl EU (Komisí) vynucován. Avšak z formálního hlediska jsou všechny členské země součástí hospodářské a měnové unie (HMU), ty bez eura jsou označovány za „členské státy, na které se vztahuje výjimka“ (dříve čl. 122 odst. 1 SES, nyní čl. 139 odst. 1 SFEU). Tato virtuální uniformita má malý

<sup>784</sup> BODIN, Jean. *Six livres de la république*. Kniha I., kap. 10, citováno dle LOUGHLIN, Martin. Ten Tenets of Sovereignty. IN: WALKER (ed) 2003, s. 64-65.

<sup>785</sup> Srv. FILIP, Jan. Komentář k čl. 98 Ústavy. IN: BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1363.

<sup>786</sup> Za všechny TOMÁŠEK, Michal. *Evropské měnové právo*. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 39-72.

<sup>787</sup> Protocol on the transition to the third stage of Economic and Monetary Union. OJ C 224, 31. srpna 1992, s. 123; srv. také čl. 1 písm. c) nařízení Rady 974/98 ze dne 3. května 1998 o zavedení eura. Úř. věst. L 139, 11. května 1998, s. 1.

<sup>788</sup> V současnosti Protokol č. 15 o některých ustanoveních týkajících se Spojeného království Velkého Británie a Severního Irska. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 284; Protokol č. 16 o některých ustanoveních týkajících se Dánska. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 287.

praktický dopad, ale dvojí (trojí pokud počítáme stále výjimky) povaha právního vztahu k eurozóně zkomplikuje mou analýzu.

Cílem Lisabonské smlouvy bylo přidat další krok na cestě ke „stále bližší unii“, proto nemůže žádného pozorovatele překvapit, že se právní status členství v eurozóně nezměnil. Jelikož proces přechodu k třetí fázi HMU byl úspěšně zakončen již mnoho let zpátky, četné články týkající se transformace byly odstraněny, včetně výše zmíněných čl. 118 a 123 odst. 4 SES. Stejný osud potkal také protokol č. 24. To na první pohled může oslabit tvrzení o nezvratnosti eura, to ale neplatí, neboť čl. 140 odst. 3 SFEU uvádí, že pro státy nově přijímající euro jsou kurzy stanovené pro přepočítání neodvolatelné. Byť tedy nezvratnost není ve Smlouvách výslovně stanovena pro země již euro využívající, je zřejmé, že předchozí závazek nezmizel.

Přesto někteří odborníci uznávají legalitu jednostranného opuštění eurozóny, i když omezeného na „mimořádné skutkové podmínky“.<sup>789</sup> Podle těchto názorů lze vystoupení realizovat na základě podstatné změny okolností (*clausula rebus sic stantibus*). Charakter doktríny a její (ne)aplikovatelnost pro EU byly již diskutovány v podkapitole 4.1, v tomto ohledu opuštění eurozóny nepředstavuje samozřejmě žádnou výjimku. K oprávnění zbavit se eura se vyslovil taktéž německý ústavní soud v citovaném rozhodnutí *Maastricht*. Soud uvedl, že cenová stabilita je primárním cílem HMU a pokud jí není dosaženo, dohoda se stane zbytečnou a Německo nebude dále vázáno.<sup>790</sup> Očividně přáním soudu nebylo poskytnout právo na vystoupení, ale právě opačně volal po silné a stabilní měnové unii. V každém případě text rozsudku mlčí, na jakém právním základě by Německo eurozónu mohlo opustit.<sup>791</sup> Oproti zde představeným pohledům lze tedy setrvat na předchozím tvrzení, že současný text Smluv i pravidla mezinárodního práva veřejného zabraňují jednostrannému vzdání se eura.

Závěr o (ne)možnosti vystoupení se dramaticky změní, jestliže obrátíme svou pozornost k vyjednanému opuštění eurozóny. Jak podrobně rozebrala podkapitola 4.2.1, tento krok ovšem může být právně posvěcen jedinou cestou: revizí Smluv.<sup>792</sup> S ohledem na to je nutný souhlas všech členských zemí EU, nejen států eurozóny. Lisabonskou smlouvu umožněný zjednodušený postup pro změnu Smluv by nepostačil, vystoupení z eurozóny by vyžadovalo rozsáhlejší revizi i mimo část třetí SFEU. S přihlédnutím k hrozbě rozhodovací pasti by logicky mohlo být velmi obtížné přesvědčit všechny státy k souhlasu se změnami bez otevření Pandořiny skříňky dalších požadavků či žádostí o kompenzace.

<sup>789</sup> Například HERDEGEN, Matthias. Monetary Union as a permanent community based on the rule of law. *EMU Watch*, 1998, č. 52, s. 8.

<sup>790</sup> Rozhodnutí ze dne 12. října 1993, *Maastricht*, sp. zn. 2 BvR 2134/92, body 143-148.

<sup>791</sup> Pro podrobnou diskuzi o vztahu rozsudku k opuštění eurozóny srv. WALTERMATHE 2000, s. 117-120.

<sup>792</sup> Shodně ZILIOLI, Chiara, SELMAYR, Martin. *The law of the European Central Bank*. Oxford: Hart, 2001, s. 35.

### 7.2.2 Vystoupení z EU a (nebo) z eurozóny?

Předchozí část pojednávala o možnosti opuštění eurozóny za současného setrvání v EU. Co když si však členský stát přeje úplnou neúčast v integračním procesu? Obecná diskuze o této otázce byla obsahem kapitoly 5, na tomto místě se budu věnovat pouze dopadům vůči členství v eurozóně. Na první pohled je z čl. 50 L-SEU zřejmé, že ustanovení neobsahuje žádnou zmínku o euru či eurozóně. Co včlenění výstupní klauzule a mlčení o euru znamenají pro analýzu jednostranného opuštění eurozóny? Z hlediska formální logiky existují tři varianty, které jsou dále diskutovány dle jejich interpretační „pravděpodobnosti“:<sup>793</sup>

- 1) Stát opustí EU i eurozónu: Znění čl. 50 L-SEU zdánlivě volí přístup „vše nebo nic“, jinými slovy, vystupující stát se musí vzdát všech výhod členství, včetně eura. To je lákavý výklad, bohužel proti němu nalezneme množství námitek. Zaprvé je v přímém protikladu proti jiným článkům Smluv mluvících o „neodvolatelnosti eura“ (viz výše) a všechny části Smluv mají stejnou právní sílu (čl. 1 L-SEU). Zadruhé, jak bude dále vysvětleno, bylo by prakticky nemožné vzdát se eura bez spolupráce ostatních států. Oba tyto problémy by mohly být překonány uzavřením dohody při vystoupení (právní: revize smluv - viz výše; praktické: koordinace hospodářských a finančních kroků - viz níže), tu ale čl. 50 SEU nevyžaduje (viz podkapitola 5.6). Je třeba zdůraznit, že nepřímou jsou tím diskriminovány členové eurozóny, neboť zatímco v jejich případě by bylo vystoupení bez dohody pravděpodobně nemožné, státy s výjimkou mohou využít právo na vystoupení snadněji.
- 2) Stát opustí EU, ale ne eurozónu: Nezmínění eura v čl. 50 L-SEU, spolu s neodvolatelností eura, mohou směřovat k alternativnímu výkladu, totiž že zatímco je možné vystoupit z EU, opouštějící stát si musí ponechat euro. Toto řešení však vyvolává množství otázek. Eurozóna je pevnou součástí evropské integrace a Smlouvy nyní neumožňují plnoprávné zapojení nečlenské země EU v eurozóně. Je pravdou, že některé státy užívají euro jednostranně,<sup>794</sup> jiné dokonce prostřednictvím dohody s EU,<sup>795</sup> ale žádné z nich nemohou vykonávat práva ani povinnosti spojené

<sup>793</sup> Srv. také ATHANASSIOU, Phoebus. Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU: Some Reflections. *ECB Legal Working Paper Series*, 2009, č. 10, s. 27-30.

<sup>794</sup> Například Bosna a Hercegovina nebo Kosovo. Tento proces se nazývá euroizace a není ze strany EU vítán s nadšením, pro podrobnosti BRATKOWSKI, Andrzej and Jacek ROSTOWSKI. The EU attitude to unilateral euroization. *Economics of Transition*, 2002, roč. 10, č. 2, s. 445-468.

<sup>795</sup> Zejména mikrostáty jako Monako, které dokonce mohou vydávat vlastní euromince. Vztahy s těmito státy jsou založeny na čl. 219 SFEU a řízeny různými mezinárodními dohodami a rozhodnutími Rady, viz *Agreements on monetary relations*, 6. října 2006. Dostupné na [http://europa.eu/legislation\\_summaries/economic\\_and\\_monetary\\_affairs/institutional\\_and\\_economic\\_framework/125040\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/125040_en.htm).

s členstvím v eurozóně. Je těžko představitelné, že země distancující se od EU by jednoduše pokračovala v užívání eura a účastnila se měnového institucionálního rámce, jako kdyby se nic nestalo. Lze ostatně očekávat, že stát vystupuje z EU s cílem získat plně svá suverénní práva, jen obtížně by svolil s pokračujícím omezením své monetární politiky.

- 3) Stát opustí eurozónu, ale ne EU: Pozorný čtenář se jistě ptá, proč se znovu vracíme k variantě pokryté předchozí kapitolou a ukončené závěrem, že takový krok je nemožný. Na druhou stranu nelze tvrdit s využitím argumentu *a maiore ad minus*, že pokud Smlouvy dovolují úplné vystoupení, musí být rovněž umožněno jednostranné odmítnutí jednotlivých částí Smluv? Teze je to možná logická, jedná se ale o právní i praktický nesmysl. Jednak to odporuje konstrukci a účelu čl. 50 L-SEU i ustanovením Smluv o nezvratnosti eura, za druhé by to otevřelo cestu k integraci *a la carte*, při které by členské státy zneužívaly čl. 50 L-SEU k výběru své účasti pouze v pro ně výhodných aktivitách či politikách.

Krátký seznam potvrzuje v podkapitole 5.6 vyjádřenou tezi, že struktura výstupní klauzule v Lisabonské smlouvě není ideální a v praxi může způsobit problémy, kromě tam zmíněných problematických aspektů se nyní přidává také hrozba výstupní klauzule pro stabilitu eurozóny.<sup>796</sup> Nezbyvá proto než jen znovu poukázat na vhodnost změny čl. 50 L-SEU v duchu tam navržených mantinelů, pamatujících také na vyjednaný odchod z eurozóny.

### 7.2.3 Právně-praktický rozměr dopadů opuštění eurozóny

Dosavadní části zkoumaly, jestli se může stát zbavit eura v rámci současného znění zřizovacích smluv. Došel jsem k závěru, že změnou primárního práva by takový krok byl možný, s největší pravděpodobností rovněž jednostranně při současném opuštění EU s využitím výstupní klauzule. Ačkoliv nelze předpokládat, že by některý stát vystoupil z eurozóny bez zohlednění platného práva, jednostranný faktický odchod za takových podmínek nelze vyloučit, ostatní země by tomu těžko mohly bez použití síly zabránit. Následující část stručně analyzuje praktické hrozby a problémové prvky, které by bylo nutné vzít v případě takového kroku v úvahu.

Konstrukce HMU zdánlivě obsahuje prvky, které odchod z eurozóny usnadňují. Nejtypičtějším příkladem je zachování centrálních bank jednotlivých zemí, bylo poukazováno také na jen omezené spojení zahraničních měnových rezerv (viz čl. 30 odst. 1 Statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky) či přetrvávající samostatnost národních

<sup>796</sup> Stejně SMITS, René. The European Constitution and EMU: An Appraisal. *Common Market Law Review*, 2005, roč. 42, č. 2, s. 464.

platebních systémů.<sup>797</sup> Poslední skutečnost však je již minulostí<sup>798</sup> a ani přetrvávající „národní“ pozůstatky nemůžeme pokládat za něco, co by opouštějícímu státu výrazně usnadnilo situaci.

Rozhodující faktory v průběhu celého procesu by byly dva: zaprvé (ne)existence dohody mezi opouštějící zemí a zbytkem eurozóny (EU), za druhé ekonomická síla státu, jenž se chce eura zbavit. Bez dohody by se mnohé problémy staly neřešitelnými. Situace by byla rovněž velmi rozdílná, pokud by eurozónu opouštěla země s cílem mít svou novou měnu silnější (příklad: Německo) než stát se záměrem opačným (příklad: Řecko). Kombinace variant by měly výrazný vliv na zachování důvěryhodnosti země na finančních trzích, dopady na reputaci u eura setrvávajících států a další klíčové skutečnosti.<sup>799</sup> Lze se domnívat, že v případě vystoupení státu plánujícího mít silnější měnu by jednostranná akce byla uskutečnitelná a některé dále diskutované obtíže by nenastaly.<sup>800</sup> Dále budu popisovat v praxi nejpravděpodobnější situaci, totiž že vystoupit zamýšlí menší a zaostalejší stát typu Řecka, který chce následně devalvovat svou novou měnu pro zvýšení konkurenceschopnosti národní ekonomiky.

Je asi zbytečné uvádět, že opuštěním eurozóny se stát vzdává veškerých výhod, které jsou s členstvím v ní spojeny. Ty nebudou zanedbatelné, ostatně několik let zpátky tu samou zemi přiměly ke vstupu. Nechci se zabývat ani „přízemními“ problémy typu natištění nových bankovek, ražby mincí<sup>801</sup> či technické úpravy počítačových a jiných systémů. Nebezpečí je jinde. K přechodu musí legislativa (a/nebo exekutiva) vydat příslušné právní předpisy určující přepočítávací kurz a podle něj převést všechny závazky a vklady v dané zemi. To není otázka jednoho okamžiku, který by navíc přišel z nenadání. Oproti vzniku eura je zde jeden významný rozdíl. Kurzy byly nevratně stanoveny podle tehdejších tržních hodnot jednotlivých měn, nyní by však země chtěla opustit eurozónu právě proto, aby došlo ke změně parity, u devalvaci vyžadujícího státu například ve směru oslabení nové měny.<sup>802</sup>

Právníké a fyzické osoby by o záměru věděly a jejich přirozenou reakcí by byl hromadný výběr vkladů v hotovosti či jejich přesun do bank v eurozóně, s největší pravděpodobností vedoucí až ke zhroucení národního bankovního systému. Vláda by mohla hrozbě čelit zmražením vkladů, jejich převodem do národní měny a uzavřením hranic doprovázeným výzvou k označení

<sup>797</sup> Podrobněji SCOTT, Hal. When the Euro Falls Apart. *International Finance*, 1998, roč. 1, č. 2, s. 216-218.

<sup>798</sup> V současnosti funguje pro eurozónu platební systém TARGET2, formálně se jedná o soubor právně oddělených národních systémů, ty jsou ale prakticky zcela harmonizovány.

<sup>799</sup> K dopadům na důvěryhodnost států na trhu a otázce splácení státního dluhu EICHENGREEN, Barry. *The Breakup of the euro area*. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2007, s. 7-12; k problematice vyrovnání kapitálu a rezerv Evropské centrální banky THIEFFRY, Gilles. Not so unthinkable- the break-up of European Monetary Union. *International Financial Law Review*, 2005, roč. 24, č. 7, s. 16.

<sup>800</sup> Na druhou stranu žádný stát nemůže vědět, jak by trhy na jeho vystoupení z eurozóny reagovaly. Snad s výjimkou ekonomicky dominantního Německa by například plán Nizozemska na opuštění eura a zavedení silnější měny mohl v praxi skončit zcela jinak, než byl původní záměr dané země.

<sup>801</sup> Euromince jsou odlišeny dle států, takže teoreticky by mohly být využity pro novou měnu.

<sup>802</sup> Opuštění eurozóny a zachování parity by bylo průchodným řešením, nedávalo by ale žádný praktický smysl.

(okolkování) peněz, druhý krok by ale logicky nebyl úspěšný, subjekty by věděly, že po ukončení restrikcí by mohly hotovost v eurech bez problémů utratit či směniti, přinejmenším v zahraničí.<sup>803</sup> Pokud by se stát nechtěl dlouhodobě zcela finančně a hospodářsky izolovat, v praxi by subjekty na jeho území využívaly novou měnu pouze omezeným způsobem a je pravděpodobné, že by se raději obracely k euru jako stabilnějšími prostředku uchování hodnoty, tedy by mohlo dojít k neoficiální euroizaci.<sup>804</sup>

I kdyby byly tyto překážky překonány, z pohledu právníka se jeví mimořádně zajímavé následky pro závazky mezi stranami vyplývající ze smluv. Pro zjednodušení předpokládáme, že platnost smluv zůstane zachována.<sup>805</sup> Mají být ale platby ze smluv v případech, že je zde vazba na Řecko, být realizovány v eurech či drachmách? Mezinárodní měnové vztahy jsou založeny na zásadě *lex monetae*, podle které se (zjednodušeně) právo suverénního státu nad vlastní měnou uznává všemi ostatními státy a jejich orgány, nesmí být ale vykonáváno diskriminačním způsobem.<sup>806</sup> Zde se však celá věc komplikuje, neboť *lex monetae* původní měny v Řecku (eura), je právo EU, podle kterého jsou všechny smlouvy nadále vyjádřeny v euru.<sup>807</sup> V dané situaci tudíž *lex monetae* nemůže poskytnout přesnou odpověď na měnu platnou pro smlouvy, neboť zde *de facto* dochází ke konkurenci dvou z nich.<sup>808</sup>

Nejjednodušší by bylo řešení v čistě vnitrořeckých vztazích, kde by veškeré závazky dle národní legislativy byly převedeny dle stanoveného kurzu na drachmy, což by pravděpodobně vynucovaly také místní soudy (srv. ale níže). Jak to ale bude u smluv s přeshraničním prvkem? Podobný výsledek jako u vnitrostátních smluv, neb spadající pod stejnou legislativu,<sup>809</sup> by platil tehdy, jestliže smlouva předvídá místo splnění závazku na území Řecka či je splnění vázáno na v Řecku sídlícího dlužníka.<sup>810</sup> Jestliže ovšem tyto podmínky nejsou naplněny, strany použijí právo určené ve smlouvě jako rozhodné. Když by to bylo právo řecké, závazek by se přepočítal na drachmy, když by to bylo v jiných státech eurozóny, zůstal by v eurech. Nejhorší varianta je samozřejmě ta, že se rozhodné právo nedá přesně určit či by rozhodovaly soudy mimo eurozónu. Nejspíše by se upřednostňovalo vyjádření závazků ve stabilnějších eurech, neboť by se tak snáze udržela původně myšlená hodnota ve smlouvách. Je dokonce možné, že by dané soudy neuznaly

<sup>803</sup> Srv. také přeneseně analýzu variant přechodů k euru novými státy dle nařízení Rady č. 2169/2005 (Úř. věst. L 346, 29. prosince 2005, s. 1 a násl.), podle které lze opuštění lze s výhradami vnímat jako reverzní proces, k tomu SCHÄFFER, Torsten. *The Legal Framework for the Enlargement of the Euro Area. DG for Economic and Financial Affairs Occasional Papers*, 2006, č. 26.

<sup>804</sup> SCOTT 1998, s. 218-220; stát s budoucí silnější samostatnou měnou by takové hrozbě nečelil, naopak by ale jeho výhodnějšího kurzu mohly využít osoby z jiných zemí zůstávajících v eurozóně.

<sup>805</sup> Následující část bude představena na typovém příkladu Řecka a (nové) drachmy.

<sup>806</sup> TOMÁŠEK, Michal. *Právní nástupnictví měny euro*. Praha: Linde, 2000, s. 87.

<sup>807</sup> Pokud by společná dohoda všech států o vystoupení Řecka z eurozóny neurčila jinak.

<sup>808</sup> SCOTT 1998, s. 223.

<sup>809</sup> Srv. čl. 7 odst. 2 Římské úmluvy o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy. V ČR vyhlášena pod č. 64/2006 Sb.m.s.

<sup>810</sup> Viz také diskuze v TOMÁŠEK, Michal. *Nové otázky měnové suverenity. Právník*, 2003, roč. 142, č. 3, s. 235.



přepočítávací koeficient stanovený řeckou legislativou a nařídily vlastní, „spravedlivější“ kurz, tyto úvahy jsou však spíše odhadem, neboť není k dispozici žádná judikatura ani autoritativní výklad.<sup>811</sup> V dnešním ekonomicky a finančně propojeném světě by počet smluv s nejasnými pravidly byl neobyčejně vysoký, soudy by musely řešit astronomické množství sporů jak o určení práva rozhodného pro smlouvy, tak i následné žaloby o náhradu škody vzniklé použitím nevýhodného kurzu.<sup>812</sup> Na právní nejistotu by s určitostí negativně reagoval trh, důsledky lze jen obtížně předvídat.

Předchozí přehled obtíží by platil i tehdy, pokud by opuštění eurozóny bylo souhlasné a s dohodou.<sup>813</sup> Jednostranné vzdání se eura by však pro vystupující stát dále prohlubovalo právní obtíže. Jednalo by se o jasné porušení zřizovacích smluv s vážnými následky především tehdy, jestliže by země chtěla zůstat v EU. Řízení o porušení smlouvy by asi patřilo k menším problémům, stejně jako nevrácení kapitálu a rezerv od Evropské centrální banky. Zásadní by byly dopady na smluvní vztahy. Čistě teoreticky by totiž ani vnitrostátní soudy onoho státu (natož ostatních) nemusely s ohledem na aplikační přednost práva EU zohlednit národní legislativu upravující měnový přechod. I při současném vystoupení země z EU (bez dohody) by soudy zbývajících členů EU nebyly povinny považovat novou měnu za legální platidlo, neboť mají možnost odmítnout použití příslušného práva jiné země pro rozpor s veřejným pořádkem svého státu.<sup>814</sup> Lze se oprávněně domnívat, že komunitární právo je součástí veřejného pořádku členské země EU, a pokud mu legislativa jiného státu (Řecka) odporuje, soudy tuto legislativu neaplikují.

#### 7.2.4 Historické zkušenosti se vzdáním se jednotné měny

Velké množství neznámých obsažených v složité rovnici praktických následků opuštění eurozóny lze vyplnit poznatky z podobných historických událostí. V minulosti v Evropě i ostatních částech světa fungovalo několik měnových unií, které většinou nebyly úspěšné a skončily rozpadem, obsahově stejné důsledky má rozdělení jednoho státu na více nezávislých zemí (odluka měny). Dané případy jsou dobře popsány v literatuře, takže studijní materiál pro analogii je k dispozici.

Naneštěstí bližší pohled ukáže, že zkušenosti z minulosti jsou použitelné pro srovnání se situací státu opouštějícího eurozónu jen omezeně. Největším rozdílem je skutečnost, že společné

<sup>811</sup> K tomu EICHENGREEN 2007, s. 18-19; PROCTOR, Charles. The future of euro- what happens if a Member State leaves? *Journal of Financial Transformation*, 2007, roč. 19, s. 151-152.

<sup>812</sup> Podle § 732 odst. 2 z.č. 513/1991 Sb. (obchodní zákoník) jestliže právní předpisy státu, na jehož území má dlužník sídlo, brání placení v měně sjednané ve smlouvě (případ Řecka a převedení smlouvy na nové drachmy), je dlužník povinen nahradit škodu, která věřiteli vznikla placením v jiné měně (drachmě). Jinými slovy, dlužník by měl vyrovnat rozdíl mezi původní hodnotou v eurech a devalvovanými drachmami. Domníváme se, že by dlužníci, stejně jako jiné poškozené subjekty, mohli v konečném důsledku žádat o uhrazení jimi zaplacených náhrad stát.

<sup>813</sup> Například dluhopisy denominované v eurech by v eurech pořád zůstaly.

<sup>814</sup> Čl. 16 Římské úmluvy o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy.

měny zanikaly zcela a nebyly tak dále platným platidlem. Ohledy je nutné brát i na specifika jednotlivých měnových unií. Tak například Latinská měnová unie a Skandinávská měnová unie, ukončené událostmi první světové války, fungovaly na jiném základě a s rozdílnými strukturami než eurozóna, důležitý je prvek historických souvislostí, přeci jen finančníctví a obchodní výměna na začátku minulého století byly kvantitativně a kvalitativně jinde než dnes.<sup>815</sup> To samé platí o zrodu nových měn v případě zhroucení Rakouska-Uherska, kdy nicméně už byly československými úřady uplatňovány metody jako uzavření hranic v době kolkování původní měny.<sup>816</sup> Měnová odluka při rozpadu ČSFR se již odehrávala v moderní době a proběhla hladce, také zde se ale jednalo o situaci, kdy stará měna pozbyla platnosti a byla nahrazena dvěma samostatnými měnami s pevně stanovenou paritou, jenž se rozvolňovala až poté, co původní byly zneplatněny.<sup>817</sup>

Příklady, ve kterých se stát rozhodl rozejít s měnou, která nadále zůstávala na jiném území v platnosti, nebylo mnoho. Stalo se tak v době rozpadu SSSR, kdy Rusko pokračovalo v používání rublu, zatímco jiné nástupnické země zaváděly měny nové. Měnové reformy ovšem usnadňoval fakt, že rubl se díky astronomické inflaci stal prakticky bezcenným a nové měny tak (alespoň zpočátku) byly objektivně silnější. Zafungovala tak výše uvedená poučka, že zavedení silnější měny oproti původní je v praktické rovině snadnější, rubl byl přirozeně vytlačen.<sup>818</sup>

Pravděpodobně nejbliže k diskutovanému scénáři byla situace v Argentině v letech 2001-2002. Země od roku 1991 měla svou měnu (peso) připoutanou ke kurzu dolaru v poměru 1:1, což zpočátku přinášelo výhody, ale koncem tisíciletí to spolu s dalšími externími faktory vedlo ke ztrátě konkurenceschopnosti spojené s nárůstem státního dluhu. Argentina postupně přestávala být schopná splácet své závazky. Obyvatelstvo a firmy, obávající se opuštění parity a devalvace pesa, začaly své úspory převádět na dolary a ty buď vybírat z bank v hotovosti, nebo zasílat na zahraniční účty. Aby vláda zabránila zhroucení bank, reagovala zmrazením všech bankovních účtů a později jejich nuceným převodem na pesos v novém, devalvovaném kurzu (tzv. *corralito*). Tím se samozřejmě zvýhodnili dlužníci, zatímco střadatelé a věřitelé utrpěli ztráty. Po uvolnění parity peso okamžitě ztratilo vůči dolaru zhruba 75 % své původní hodnoty.<sup>819</sup> Proti opatřením

<sup>815</sup> K těmto měnovým uniím a jejich konci VANTHOOR, Wim. *European Monetary Union Since 1848*. London: Edward Elgar, 1996, s. 28-56.

<sup>816</sup> Podrobně o tzv. Rašínově měnové reformě VENCOVSKÝ, František. *Vzestupy a propady československé koruny*. Praha: Oeconomica, 2003, s. 13-62.

<sup>817</sup> Blíže PROKOP, Ladislav. *Příprava a průběh měnové odluky v České republice v roce 1993*. Praha: Institut ekonomie ČNB, 1994.

<sup>818</sup> K tomu GOLDBERG, Linda a kol. Departures from the Ruble Zone: the Implications of Adopting Independent Currencies. *Economic Research Reports*, 1993, č. 17, s. 22-26.

<sup>819</sup> Detailně k situaci v Argentině TORRE, de la Augusto a kol. *Living and Dying with Hard Pegs: The Rise and Fall of Argentina's Currency Board*. Buenos Aires: CIF, 2003, s. 3-25; země následně vyhlásilo státní bankrot, (přehodnocené) bankovní účty byly uvolněny až na konci roku 2002. Je pravdou, že znehodnocení pesa znovu nastartovalo hospodářský růst.

podaly fyzické a právnické osoby statisíce žalob a stížností, argentinský nejvyšší soud ale ústavnost vládních kroků potvrdil, nařídil ovšem bankám, aby vyplácely vklady v určitých poměrech, které zajistily zachování hodnoty zejména těm, co měli původně účty vedené v dolarech. Mnohé právní spory spojené s *corralitem* se však vedou dodnes a způsobují právní nejistotu pro všechny zúčastněné.<sup>820</sup>

Ani zhroucení pesa ovšem není přesnou analogií vzdání se eura. Liší se v tom, že v Argentině neustále fungovala místní měna, ve které probíhala většina transakcí. Při náhlém zmrazení tak většina subjektů disponovala pesos, které rázem měly jinou reálnou hodnotu než předtím, nominálně však zůstala jejich hodnota stejná. Jediným problematickým krokem tak byl nucený převod dolarových účtů v argentinských bankách na pesos. V členském státu eurozóny je v oběhu logicky pouze jedna rozhodující měna a z toho důvodu, jak již bylo diskutováno výše, by státní zásahy cílené na převod hotovosti měly zanedbatelný dopad.

### 7.2.5 Hospodářská a měnová unie: zhodnocení rozsahu přenosu

Opuštění eurozóny zůstává velmi kontroverzním tématem. Skutečně se jedná o „cestu bez zpátečního lístku“?<sup>821</sup> Analýza prokázala, že jednostranné vzdání se eura není právně možné. Jedinou variantou legálního jednostranného kroku je s největší pravděpodobností vystoupení z eurozóny spojené s vystoupením z EU. O něco přístupnější cestou je vyjednané opuštění založené na změně zřizovacích smluv, kde ovšem obtížnost dosažení jednomyslné shody a následujícího ratifikačního procesu mohou přinést nejedno nepříjemné překvapení.

Ústavně právní stránka rozchodu je komplikována jeho reálnými dopady. Ani dohoda mezi všemi stranami nemusí zajistit ekonomicky, finančně či právně stabilní přechod k nové měně pro opouštějící stát. Zvláště to platí tehdy, jestliže by tato měna byla slabší než euro, což lze pokládat za pravidlo. Vláda opouštějící země by byla nucena přistoupit k četným drastickým omezením, která by se dotkla práv a povinností všech subjektů způsobem v dnešní době jen těžko akceptovatelným. Příklad Argentiny naznačil, že ačkoliv se u ní jednalo o „pouhé“ opuštění pevného kurzu pesa s dolarem, proces provázely masivní demonstrace, finanční a politická krize a praktické zablokování soudního systému. I když by na vnitrostátní úrovni byla opatření prosazena, nelze to samé zaručit u přeshraničních vztahů podléhajícím jiné právní jurisdikci.

Za výše uvedených podmínek se proto domnívám, že jednostranné opuštění eurozóny bez dosažení dohody s ostatními státy EU je skutečně téměř nemožné, pokud daný stát nechce riskovat zhroucení svého finančního systému a následně možná celého hospodářství. Ukazuje se

<sup>820</sup> Podrobněji k právním sporům spojených s argentinskou krizí SMULOVITZ, Catalina. *Legal Mobilization and Judicialization in Latin America: Political Consequences of a Newly Discovered Tool*. Příspěvek přednesený na konferenci LSS, New Delhi, 9. ledna 2009, s. 25-28.

<sup>821</sup> WALTEMATHE 2000, s. 118.

v tomto směru, že reálný vývoj ve světě a jmenovitě v integračním procesu může „předehnat“ vývoj právní, jinak řečeno, u některých pravomocí může stát držet ono Schmittovo právo na uplatnění výjimky, ale to ve skutečnosti zůstává v teoretické rovině. Není pochyb o tom, že opuštění projektu vnitřního trhu by mohlo mít zcela stejně devastující reálné účinky jako opuštění eurozóny.

Předchozí argumenty se týkají především limitů jednostranných kroků a řešení za stavu, kdy se jedna země chce zbavit eura, zatímco jiné v projektu beze změny pokračují. Jiná by byla situace při úplném rozpadu eurozóny či jejím řízeném rozdělení. Na jednu stranu sice platí, že je „vyspělá měnová unie (...) pevně zakotvena ve vůli zůstat pospolu navěky“,<sup>822</sup> na druhou „ve světě suverénních států ... nic nemůže být považováno za skutečně nezvratné,“<sup>823</sup> což nakonec ukazují případy rozpadu předchozích měnových unií. V posledních dvou letech byly nenápadně představovány také tyto varianty, jednou z nich bylo všemi stranami posvěcené zrušení eura a jeho nahrazení vlastní měnou pro opouštějící stát(y) a jakýmsi eurem II pro zbývající země eurozóny.<sup>824</sup> Jinou variantou tohoto scénáře bylo cílené rozdělení eurozóny na slabší a silnější skupinu zemí s vlastními variantami eura.<sup>825</sup> Sám zdroj uvedené informace nicméně označil myšlenku za zoufalý akt,<sup>826</sup> což asi nejlépe svědčí o její proveditelnosti. I v těchto případech by byly následky nedozírné. Nic to ovšem nemění na skutečnosti, že dohodou smluvních stran a za jejich úzké spolupráce je opuštění eura představitelné.

### 7.2.6 Krátká poznámka k ústavním následkům vstupu ČR do eurozóny

Výše vyslovené závěry by měly nejen být zdůrazňovány při diskuzi o případném přijetí eura v ČR, ale mají rovněž svou ústavní rovinu. Vstupem do EU jsme na sebe sice vzali právní závazek vstoupit do eurozóny,<sup>827</sup> přijetí eura je však s ohledem na řadu ve zřizovacích smlouvách pro vstup vymezených podmínek a potřebu získat souhlas orgánů EU spíše právem než příkazem. Navíc některé podmínky vstupu jsou na rozdíl od ekonomických ukazatelů v praxi přímo na uvážení státních orgánů příslušného státu.<sup>828</sup> Faktickou (ne právní!) dobrovolnost daného kroku naznačují nejen dosavadní neochota Komise jakkoliv závazek vynucovat v řízení

<sup>822</sup> SMITS 2005, s. 465.

<sup>823</sup> BENJAMIN COHEN. Beyond EMU: The Problem of Sustainability. IN: EICHENGREEN, Barry and Jeffrey FRIEDEN (eds), *The Political Economy of European Monetary Unification*. Boulder: Westview, 2000, s. 202, citováno dle EICHENGREEN 2007, s. 2.

<sup>824</sup> Stejně SCOTT 1998, s. 221.

<sup>825</sup> Zaveďme lepší euro pro silné státy, navrhuji Němci a Francouzi. *MF Dnes*, 21. června 2010, s. B1.

<sup>826</sup> Tamtéž.

<sup>827</sup> Viz čl. 4 Aktu o podmínkách přistoupení a o úpravách smluv, na nichž je založena EU (Přístupová smlouva). Vyhlášeno pod č. 44/2004 Sb.m.s.

<sup>828</sup> Zatímco inflaci či úrokové míry je exekutiva a legislativa schopna ovlivnit jen obtížně, u celkového veřejného dluhu a ročního deficitu veřejných financí by účelové překračování požadavků nedávalo v praxi smysl (navíc podmínky Paktu růstu a stability musí plnit rovněž nečlenové), u vstupu do systému ERM či požadavků na podobu legislativy vztahující se k centrálnímu bankovníctví je vše na rozhodnutí příslušných vnitrostátních institucí.

na porušení Smluv, ale především příklad švédského referenda v roce 2003. Jeho konání instituce EU a ostatní státy braly jako čistě vnitrostátní švédskou záležitost.<sup>829</sup>

ČR se na členství v eurozóně připravovala ještě před přistoupením k EU. V roce 2000 vláda navrhla novelu zákona o České národní bance, který měl přizpůsobit předpis požadavkům plynoucím z členství.<sup>830</sup> Změny, které návrh poté prodělal v Poslanecké sněmovně, podle některých zasahovaly do nezávislosti České národní banky, výsledkem byl nálezn Ústavního soudu z června 2001, který mnohé části předchozího zákona pro rozpor s Ústavou zrušil, mimo jiné také ustanovení určující za primární cíl České národní banky udržení cenové stability.<sup>831</sup> Daný cíl byl pak již ústavně souladně doplněn přímo do čl. 98 odst. 1 Ústavy ústavním z.č. 448/2001 Sb.<sup>832</sup>

Všechny dosavadní diskuze přípravných těles v ČR akceptují, že ústavní zakotvení vstupu je již dostatečné a naznačují, že legislativní změny by se měly týkat pouze zákonných a podzákonných norem.<sup>833</sup> Někteří odborníci názor podporují s tvrzením, že dodávat cokoli například o účasti České národní banky na měnové politice Evropského systému centrálních bank je zbytečným zaváděním pojmů práva EU do české ústavy.<sup>834</sup> Aniž bych se chtěl k těmto postojům obsahově vyjadřovat, je třeba zdůraznit, že se dotýkají pouze ústavního zakotvení podmínek členství a následného fungování institucí ČR v eurozóně, nikoliv samotného kroku přistoupení.

Je třeba se proto zabývat otázkou, jakým způsobem by měla ČR přijmout rozhodnutí žádající o vstup do eurozóny a co toto opatření z ústavního hlediska znamená.<sup>835</sup> Předešlá podkapitola dokázala, že vstup do eurozóny naplňuje znaky přenosu pravomocí, a to navíc s ohledem na praktickou nemožnost jednostranně zvrátit tento krok znaky přenosu pravomocí dotýkajícího se základních funkcí státu. První z variant řešení situace zní, že potřebný ústavní souhlas byl dán již v referendu v roce 2003, neboť Přístupová smlouva členství v eurozóně

<sup>829</sup> Více k diskuzi o případném porušení primárního práva Švédskem konáním referenda a reakcím institucí EU viz MILLER, Vaughne, TAYLOR, Claire. *The Swedish Referendum on the Euro. House of Commons Libarry Research Papers*, 2003, č. 68, zvláště s. 15-18, 27-32.

<sup>830</sup> Z.č. 442/2000 Sb, kterým se mění zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>831</sup> Nález ze dne 20. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 59/2000.

<sup>832</sup> Bližší úprava byla doplněna do z. o České národní bance novelou vydanou pod z.č. 127/2002 Sb.

<sup>833</sup> Srv. například Příloha usnesení vlády č. 353 ze dne 11. dubna 2007 (Národní plán zavedení eura v České republice. II. část, s. 36-42) nebo Příloha usnesení vlády č. 404 ze dne 30. března 2009 (Příprava právního prostředí na zavedení eura v České republice, s. 4), srv. také prezidentem v červnu 2010 vetovaný (a doposud Parlamentu opětovně nepředložený) návrh zákona o České národní bance (Sněmovní tisk č. 800, V. volební období).

<sup>834</sup> MLSNA a KNĚŽINEK 2009, s. 338-339.

<sup>835</sup> Z ustanovení zřizovacích smluv neplyne, jakým způsobem by měl členský stát vyjádřit svůj zájem o členství, popisuje pouze činnost institucí EU v pozdější fázi přijímací procedury (srv. čl. 140 odst. 2 SFEU). Je tedy pouze na zájemci, jakým způsobem si otázku přistoupení vnitrostátně vyřeší.

předpokládá. S tímto postojem se ztotožňovala v roce 2009 česká vláda, která při tom zjevně vycházela také z vyjádření předsedy Ústavního soudu Pavla Rychetského.<sup>836</sup>

Z hlediska legitimacy rozhodování je přinejmenším sporné, zda si občané v roce 2003 skutečně uvědomovali, že hlasují rovněž o možnosti přistoupení ČR k eurozóně. Tato námitka platí tím spíše, pokud je pravděpodobný vstup od přístupového referenda výrazně časově vzdálen a přijetí eura by probíhalo za zcela odlišných hospodářsko-společenských podmínek v ČR a eurozóně.<sup>837</sup> I s ohledem na odkaz švédského referenda proto je dle mého oprávněný též alternativní výklad, podle kterého vstup do eurozóny nelze automaticky spojovat se souhlasem s Přístupovou smlouvou a je možné o něm vnitrostátně opět rozhodovat.<sup>838</sup>

Pokud bychom tak ovšem chtěli učinit, narážíme na překážku, že přijetí eura není spojeno se změnou primárního práva ani se neuzavírá jiný druh mezinárodní smlouvy mezi EU a příslušným členským státem. Formálně tudíž nelze pro „nový“ přenos aplikovat čl. 10a Ústavy (ani čl. 49 Ústavy). V tomto případě je však dobré vrátit se k diskuzi v kapitole 2 o kompatibilitě pojmu pravomoc v čl. 10a Ústavy a zřizovacích smlouvách. Jestliže má být pojem vykládán optikou českého ústavního práva nezávisle, nelze než dojít k závěru, že přes nedotčení primárního práva se jedná o přenos pravomocí ČR. Domnívám se proto, že analogicky k čl. 10a Ústavy by měla být u druhé varianty diskutované v předchozím odstavci žádost o členství schvalována podobným způsobem jako přenos pravomocí mezinárodní smlouvou, tedy ústavní většinou v Parlamentu nebo referendem. Ve světle poukazované míry závažnosti přenosu a praktickým dopadům přijetí eura pro ČR by myslím bylo normativně vhodné uvažovat o použití referenda jako nejsložitější procedury.<sup>839</sup> Jakkoliv to pro českou situaci nemusí být relevantní, je zajímavé, že referendum jako podmínku přijetí eura prosazovaly v nedávné době státy nacházející se v podobné situaci jako ČR, jmenovitě Polsko a Maďarsko.<sup>840</sup>

<sup>836</sup> Viz Důvodová zpráva k sněmovnímu tisku č. 800, V. volební období; srv. také diskuzi ve FILIP 2010b, s. 1361-1363.

<sup>837</sup> Srv. například v podkapitole 2.6 citovaný návrh o založení Evropského stabilizačního mechanismu (změna čl. 136 SFEU).

<sup>838</sup> Že tento výklad není nemožný připustil také národní koordinátor pro přijetí eura Oldřich Dědek v rozhovoru v roce 2010, byť osobně podporoval přístup vlády, srv. DĚDEK, Oldřich. Referendum o euru? Říkám ne. *Týden*, 31. května 2010, s. 58.

<sup>839</sup> Jestliže by do té doby nebyl schválen zákon o běžném referendu, tak pravděpodobně ve formě *ad-hoc* referenda, který lze jistě použít i bez vazby na čl. 10a Ústavy (jen jako analogii).

<sup>840</sup> Srv. například WITKOWSKA-CHRZCZONOWICZ, Katarzyna. Ústavněprávní podmínky přistoupení a členství Polské republiky v Evropské unii. IN: WITKOWSKI a kol. (eds) 2009, s. 152.

## 8 Závěr

Závěrečná část odborné práce je často noční můrou autora. Na jednu stranu se má jednat o vyvrcholení textu, ve kterém i čtenář nemající chuť pročitat ostatní kapitoly získá hlavní představu o výsledcích výzkumu, na druhou stranu už autorovi někdy takříkajíc dochází síly. Nejsm si jist, ke které straně spektra následující řádky budou příslušet, jak jsem však již naznačil v úvodu, podrobné závěry jednotlivých částí práce mě vedou k tomu, že zde již nebudu opakovat detailně jednou vyřčené, ale vymezím se spíše obecně v mantinelech výzkumného rámce načrtnutému v úvodu (podkapitola 1.1).

Hlavní výzkumná otázka zněla, zda přenos pravomocí členských států na EU je nezvratným procesem. Koncept stále bližší integrace dlouhou dobu převládal politickému a odbornému diskurzu, což není překvapivé, neboť to byla a je také realita integračního vývoje. Přesto lze historicky najít řadu případů, které v sobě obsahují prvky opačného trendu. Ani normativně by nebylo správné uvažovat o výhradně jednosměrném posunu, neboť to výhledově může akumulovat tenze v rámci EU a ohrozit samotnou existenci projektu. V organizaci s tolika členy s rozdílnými podmínkami a zájmy je nerealistické očekávat homogenní vývoj bez zohlednění objektivně existujících odlišností.

Kapitoly 2 a 3 podrobně analyzovaly vnímání konceptu pravomocí a podmínky a obsah jejich přenosu pohledem ústavního práva členských zemí a právního řádu EU. Zřizovací smlouvy ve znění Lisabonské smlouvy velmi pečlivě rozlišují mezi horizontálními pravomocemi institucí a vertikálními pravomocemi EU a členských zemí, česká verze Smluv to z nějakého důvodu nepřevzala. Samo o sobě to není problém, neboť pojem pravomocí v čl. 10a Ústavy nemá být s terminologií Smluv svázán. Po mém soudu ale nedává příliš smysl současná praxe orgánů ČR, které prosazují přijímání jakýchkoliv změn primárního práva pomocí složitější procedury podléhající čl. 10a Ústavy, byť se touto změnou nepřenesají žádné pravomoci ČR ani se nemění horizontální výkon pravomocí v EU. Požadavek náročnější většiny není samozřejmě protiprávní, vyprázdňuje však obsah čl. 10a Ústavy a vytváří precedent do budoucna, kdy může být politické složení v Parlamentu a s ním spojená podpora integraci jiná.

Výzkumné otázky vázající se k citovaným kapitolám se ptaly, jestli je v pojetí pravomocí a obsahu přenosu mezi vnitrostátním a unijním právem rozdíl. Příslušná hypotéza předpokládala, že tomu tak je: Zatímco vnitrostátní právní řády trvají na zachování suverenity a omezenosti přenosu, unijní právo požaduje bezvýhradný přenos a suverenitu států odmítá jako zastaralý koncept. Výzkum tuto hypotézu přesvědčivě vyvrátil. Většina ústav států obsahuje různé modely přenosu pravomocí na EU, až na naprosté výjimky z nich plyne, že jde o přenos omezený. Této představě se neprotiví ani zřizovací smlouvy, zdůrazňující několikrát platnost zásady svěřených

pravomocí. Z té plyne, že jsou to členské státy, které určují, jaké pravomoci na EU přenesou. Kromě toho Lisabonská smlouva jasně přiznala, že právo EU respektuje národní identitu členských zemí, do které patří i základy ústavního rámce každého státu. Dřívější obavy z nekontrolovatelného posílování EU jsou liché, výklad poukázal na vzájemnou kompatibilitu přístupu národních soudů a Soudního dvora. První z nich přiznávají, že kontrola dodržování podmínek přenosu je úkolem Soudního dvora, z několika minulých případů je možné odvodit jeho vůli záležitosti objektivně a vážně posoudit. Ačkoliv účast na integraci zásadně ovlivňuje národní právní řády, neklade si EU nárok na vlastní suverenitu ani neohrožuje suverenitu států, ty pouze přenášejí na EU svá svrchovaná práva. Z obsahu zřizovacích smluv či judikatury Soudního dvora přitom nelze vyvozovat nevratnost přenosu pravomocí nebo že by jeho charakteristika *a priori* vylučovala zpětvzetí těchto práv státy.

Další tři kapitoly (4, 5, 6) obsáhle rozebírají způsob, kterým by pravomoci mohly být přeneseny zpět z EU na členské státy. Váží se k nim další dvě výzkumné otázky, první z nich zní, jestli disponuje unijní právo nástroji pro zpětný přenos pravomocí. Příslušná hypotéza předpokládala, že z důvodu vize stále těsnější integrace by právo EU mělo preventivně klást překážky zpětnému přenosu. Provedená analýza vyvrátila rovněž tuto hypotézu. Naopak, ve zřizovacích smlouvách nalezneme řadu ustanovení, které obsahují návod k řešení problematiky zpětného přenosu. Méně závažnou variantou je částečné zpětvzetí, které může nastat dvěma způsoby. Změnou primárního práva jsou státy oprávněny měnit základní parametry integračního procesu, včetně objemu a složení pravomocí přenesených na EU. Tímto právem země jako pánové Smluv disponovaly vždy a vybrané empirické důkazy doložily, že ho do jisté míry v minulosti využily také pro zpětvzetí pravomocí. V oblasti sdílených pravomocí Smlouvy nařizují, že pokud EU přestane určitou činnost vykonávat, vrací se ta do sféry vlivu států. V praxi toho jde dosáhnout zrušením relevantních aktů sekundárního práva. Obě cesty částečného zpětného přenosu explicitně potvrdila Lisabonská smlouva v konceptu oboustranné flexibility. Poslední změna Smluv rovněž poprvé v historii začlenila do primárního práva výstupní klauzuli a zaručila tak státům jednostranné právo na opuštění EU. Z uvedeného dovozují, že nejenže právní řád EU preventivně nebrání zpětnému přenosu, ale tuto možnost bere jako předvídaný a legálně akceptovatelný vývoj.

Druhá výzkumná otázka ke kapitolám 4 až 6 se tázala, zda je aktuální úprava zpětvzetí dostatečná. V tomto ohledu existuje několik rovin, které je vhodné rozlišovat. U částečného zpětvzetí pravomocí primární právo přistupuje k řešení teoreticky přesvědčivě, v praxi je však naplnění podmínek velmi obtížné. Při rozhodování o zpětvzetí se totiž uplatní stejné rozhodovací mechanismy jako při přenosu na EU, bohužel při opačném směru přenosu se k tomu navíc



projeví několik faktorů, které činí zpětvzetí takřka nedosažitelným. Patří mezi ně zejména riziko společné rozhodovací pasti, díky níž nevýznamná menšina může rozhodnutí zablokovat, a role nadnárodních institucí, které se jakémukoliv zpětnému přenosu obvykle brání. Výstupní klauzule obsažená v čl. 50 L-SEU trpí i v teoretické rovině několika strukturálními vadami a nejasnostmi, které by vystoupení zbytečně zatěžovaly řadou nejistot a zvyšovaly rizika pro všechny zúčastněné strany. Bylo by proto *de lege ferenda* vhodné uvažovat o úpravě ustanovení a podrobnějšímu rozpracování výstupní klauzule, tak aby neponechávala nejproblematictější body otevřené.

S předchozím odstavcem úzce souvisí třetí v práci testovaná hypotéza, předpokládající, že v procesu zpětvzetí jsou upřednostňovány kroky činěné se souhlasem všech stran před kroky jednostrannými. Hypotéza byla v textu potvrzena. U částečného zpětvzetí pravomocí platí absolutně, neboť u změn primárního práva je vyžadován automaticky souhlas všech členských států a následná ratifikace, u rušení aktů sekundárního práva alespoň dosažení kvalifikované většiny v Radě a podpora Komise a Evropského parlamentu.<sup>841</sup> Jednostranné zásahy států právo EU zakazuje, četná judikatura Soudního dvora je v tomto ohledu nekompromisní. Výjimkou je úplně zpětvzetí, které je dosažitelné i jednostranným úkonem státu, na druhou stranu právě při něm by byly důsledky takového postupu natolik negativní, že by se tomu každý racionální aktér s největší pravděpodobností vyhnul.

Při zpětném přenosu nestačí splnit pouze kritéria unijního práva, proces má také svou vnitrostátní dimenzi. Naneštěstí se ukazuje, že národní právní řády na rozdíl od přenosu pravomocí na EU se zpětvzetím jakoby nepočítaly a konkrétní pravidla si ještě nevytvořily. Z obecných východisek plyne, že při rušení sekundární legislativy drží hlavní slovo exekutiva, při zpětvzetí změnou primárního práva je nutné schválení parlamentní cestou. Nejzávažnější následky mohou mít mezery v úpravě u vystoupení. Byť by se jednalo o velmi výrazný zásah do práv subjektů daného státu, podle všeho by za určitých podmínek mohlo proběhnout bez souhlasu legislativy, o občanech ani nemluvě. Přitom jelikož se *de facto* jedná o *act contrarius* k přistoupení, mělo by referendum být z důvodu dostatečné legitimacy pravidlem. Dalším pozitivem referenda je jeho role protiváhy vyděračského potenciálu výstupní klauzule.

Poslední výzkumná otázka nižšího řádu se zabývá závažností přenosu pravomocí na EU v praxi a v jejím rámci byla testována hypotéza, že dosažený stav integračního procesu negativně determinuje schopnost států přenést na sebe zpět pravomoci EU. Hypotéza se potvrdila jen částečně. Kapitola 7 empiricky zkoumala dvě možné linie vlivu EU na členský stát. Nejprve to bylo formou kvantitativního rozboru vlivu unijního práva na národní právní řád. Uplatnil jsem několik přístupů, a přestože je proti každému z nich možno vznést metodologické námitky,

---

<sup>841</sup> Automatické revizní nástroje (sunset nebo přezkumné klauzule) nejsou prozatím v EU dostatečně využívány.

výsledky naznačují, že míra vlivu unijního práva je daleko nižší, než se všeobecně dovozuje. V druhé části jsem rozebíral kvalitativní rozměr přenosu na případové studii měnové unie. Zde se ukázalo, že přijetí eura je fakticky nezvratné, člen eurozóny má pouze minimální možnost jednostranně přistoupit ke zpětvzetí této pravomoci a zbývá mu tak pouze varianta souhlasného opuštění eurozóny. Dovožuji z toho, že hrozba rozpuštění států v EU rozhodně v nejbližší době nehrozí, na druhou stranu u některých důležitých pravomocí už členský stát může nárokovat uplatnění Schmittovy výjimky jen za cenu velkých rizik a potenciálních ztrát. To jen potvrzuje předchozí závěry o upřednostnění souhlasných kroků.



V posledních měsících řada nejvyšších evropských politických představitelů tvrdí, že se EU ocitá na rozcestí a rozhoduje se o jejím dalším bytí a nebytí. Aniž bych chtěl zpochybňovat vážnost situace, jen za poslední dekádu už takových křížovatek bylo před EU několik.<sup>842</sup> Volby dalšího směřování jsou zmiňovány dvě: buď další prohlubování integrace (společné ručení za dluhy, ekonomická vláda atd.), nebo možný rozpad celé EU. Jak vidno, Hallsteinova metafora jízdního kola přetrvává i půlstoletí po svém první vyslovení. Naopak zpětný přenos pravomocí je v EU neustále Popelkou. Ne tak ani po stránce právní, příslušné nástroje k dispozici jsou, ale zpětvzetí je vnímáno obecně jako něco nepatřičného. Svědčí o tom v práci podrobně diskutované postoje nejen nadnárodních institucí, ale nakonec také členských států.<sup>843</sup>

Po mém soudu to je přístup krátkozraký. Stejně jako by se zpětvzetím měli více zabývat odborníci, měli by si ho jako přípustnou variantu přiznat rovněž politici. Zpětný přenos není nutné stigmatizovat nálepkou dezintegrace. Pokud by byl prováděn umírněně a v duchu snahy o zvýšení efektivity činnosti EU, mohlo by to integraci naopak posílit. Vzpomenout lze citovaný pokus Jeana Monneta o totéž z počátku 90. let 20. století, tuto osobu by přitom asi nikdo nepodezíral z cíle narušit nebo dokonce rozvrátit integraci. EU musí být připravena flexibilně reagovat na rychle se měnící podmínky v budoucnosti a zpětný přenos je toho nedílnou součástí. Čas ukáže, jestli uvědomění si daného faktu proběhne plánovaně a spořádaně, nebo to bude cestou hrbolatou spojenou s nikým nevídanými konflikty.

<sup>842</sup> Viz úvodní věta Laekenské deklarace. Presidency Conclusions, European Council Meeting in Laeken. *JN 300/1/01 REV 1*, 15. prosince 2001, s. 19; totéž se říkalo po neúspěšných referendech v Nizozemsku a Francii.

<sup>843</sup> Srv. mlčení jejich právní řádů (ústav) k této otázce.

## 9 Seznam citovaných zdrojů

### 9.1 Právní předpisy

- Agreement on Agriculture, Annex 2.* 1994. Dostupné na [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/14-ag\\_02\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag_02_e.htm)
- Agreements on monetary relation.* 6. října 2006. Dostupné na [http://europa.eu/legislation\\_summaries/economic\\_and\\_monetary\\_affairs/institutional\\_and\\_economic\\_framework/125040\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/125040_en.htm).
- Akt o podmínkách přistoupení a o úpravách smluv, na nichž je založena EU (Přístupová smlouva). Vyhlášeno pod č. 44/2004 Sb.m.s.
- Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union. BGBl.Nr. 744/1994. AB 4786, s. 585 a násl.
- Declaration no. 23 on the future of the Union. OJ C 80, 10. března 2001, s. 85.
- Declaration no. 28 on Article 119(4) of the Treaty establishing the European Community. OJ C 340, 10. listopadu 1997, s. 256.
- Directive 98/43 of the European Parliament and of the Council of 6 July 1998 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States relating to the advertising and sponsorship of tobacco products. OJ L 213, 30. července 1998, s. 9-12.
- Dohoda ADN (pracovní verze překladu). 2007. Dostupné na [http://www.mdcz.cz/cs/Vodni\\_doprava/Preprava\\_nebezpecnych\\_veci/Preprava\\_nebezpecnych\\_veci.htm](http://www.mdcz.cz/cs/Vodni_doprava/Preprava_nebezpecnych_veci/Preprava_nebezpecnych_veci.htm)
- Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG).* 22. září 2009. Dostupné na <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/intvg/gesamt.pdf>.
- Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázní a řádném finančním řízení. Úř. věst. C 139, 14. června 2006, s. 10.
- Jednací řád Evropského parlamentu.* Září 2011. Dostupné na <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20110926+TOC+DOC+XML+V0//CS&language=CS>.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady 726/2004 ze dne 31. března 2004, kterým se stanoví postupy Společenství pro registraci humánních a veterinárních léčivých přípravků a dozor nad nimi a kterým se zřizuje Evropská agentura pro léčivé přípravky. Úř. věst. L 136, 30. dubna 2004, s. 1 a násl.
- Nařízení Rady 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství Úř. věst. L 248, 16. září 2002, s. 1 a násl.
- Nařízení Rady 2169/2005 ze dne 21. prosince 2005, kterým se mění nařízení 974/98 o zavedení eura. Úř. věst. L 346, 29. prosince 2005, s. 1 a násl.
- Nařízení Rady 881/92 ze dne 26. března 1992, o přístupu na trh silniční přepravy zboží uvnitř Společenství na území nebo z území členského státu nebo procházející územím jednoho nebo více členských států. Úř. věst. L 95, 9. dubna 1992, s. 1 a násl.
- Nařízení Rady 974/98 ze dne 3. května 1998, o zavedení eura. Úř. věst. L 139, 11. května 1998, s. 1 a násl.

- Nařízení Rady č. 1782/2003 ze dne 29. září 2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce. Úř. věst. L 270, 21. října 2003, s. 1 a násl.
- Prohlášení č. 17 o přednosti práva. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 344.
- Prohlášení č. 18 o vymezení pravomocí. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 344-345.
- Prohlášení č. 41 a 42 k článku 352 Smlouvy o fungování Evropské unie. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 350-351.
- Protocol on the transition to the third stage of Economic and Monetary Union. OJ C 224, 31. srpna 1992, s. 123.
- Protokol č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 203-205.
- Protokol č. 15 o některých ustanoveních týkajících se Spojeného království Velkého Británie a Severního Irsku. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 284
- Protokol č. 16 o některých ustanoveních týkajících se Dánska. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 287.
- Protokol č. 25 o výkonu sdílených pravomocí. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 307.
- Protokol č. 33 k článku 157 Smlouvy o fungování Evropské unie. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 319.
- Protokol č. 35 o článku 40.3.3 ústavy Irsku. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 321.
- Římská úmluva o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy. Vyhlášena pod č. 64/2006 Sb.m.s.
- Rozhodnutí Komise 2011/226 ze dne 7. dubna 2011 o prodloužení přechodného období pro nabývání zemědělské půdy v Lotyšsku. Úř. věst. L 94, 8. dubna 2011, s. 31-32.
- Rozhodnutí Rady 2004/927 ze dne 22. prosince 2004, podle něhož se na určité oblasti obsažené v hlavě IV třetí části Smlouvy o založení Evropského společenství použije postup podle článku 251 uvedené smlouvy. Úř. věst. L 396, 31. prosince 2004, s. 45-46.
- Rozhodnutí Rady 2009/889 ze dne 30. listopadu 2009 o poskytnutí makrofinanční pomoci Gruzii. Úř. věst. L 320, 5. prosince 2009, s. 1-2.
- Severoatlantická smlouva. Text k dispozici v 66/1999 Sb. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přístupu České republiky k Severoatlantické smlouvě.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88 ze dne 4. listopadu 2003 o některých aspektech úpravy pracovní doby. Úř. věst. L 299, 18. listopadu 2003, s. 9 a násl.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/45 ze dne 5. září 2007, kterou se stanoví pravidla pro jmenovitá množství výrobků v hotovém balení, zrušují směrnice Rady 75/106/EHS a 80/232/EHS a mění směrnice Rady 76/211/EHS. Úř. věst. L 247, 21. září 2007, s. 17-19.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/78 ze dne 24. listopadu 2010, kterou se mění směrnice 98/26/ES, 2002/87/ES, 2003/6/ES, 2003/41/ES, 2003/71/ES, 2004/39/ES, 2004/109/ES, 2005/60/ES, 2006/48/ES, 2006/49/ES a 2009/65/ES s ohledem na pravomoci Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovníctví), Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění) a Evropského orgánu dohledu. Úř. věst. L 331, 15. prosince 2010, s. 120 a násl.

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/62 ze dne 20. prosince 1994 o obalech a obalových odpadech. Úř. věst. L 365, 31. prosince 1994, s. 10 a násl.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46 ze dne 24. října 1995, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů. Úř. věst. L 281, 24. října 1995, s. 31 a násl.
- Smlouva o ústavě pro Evropu. Úř. věst. C 310, 16. prosince 2004, s. 1 a násl.
- Treaty amending, with regard to Greenland, the Treaties establishing the European Communities. OJ L 29, 1. února 1985, s. 1-7.
- Treaty establishing the European Community. OJ C 224, 31. srpna 1992, s. 1 a násl.
- Treaty of Nice, provisional text approved by the Intergovernmental Conference on institutional reform. *SN 533/1/00 REV 1*, 22. prosince 2000.
- Ústavní zákon o členství Litvy v EU (2004 m. lilos 13d. z. č. IX-2343). Dostupné na [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=237876](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=237876).
- Vídeňská úmluva o smluvní právu. Vyhlášena pod č. 15/1998 Sb.
- Vyhláška Ministerstva průmyslu a obchodu č. 404/2008 Sb., změna vyhl. o zhotovení některých druhů hotově baleného zboží.
- Z. č. 107/1999 Sb., jednací řád Senátu Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Z. č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Z.č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů.
- Z.č. 442/2000 Sb, kterým se mění zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.
- Z.č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

## 9.2 Soudní rozhodnutí

### Ústavní soud České republiky

- Nález ze dne 17. listopadu 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97.
- Nález ze dne 20. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 59/2000.
- Nález ze dne 3. června 2002, sp. zn. II ÚS 405/02.
- Nález ze dne 25. června 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01.
- Nález ze dne 8. března 2006, *Cukerné kvóty III*, sp.zn. Pl. ÚS 20/04.
- Nález ze dne 3. května 2006, *Eurozatykač*, sp. zn. Pl. ÚS 66/04.
- Odlišné stanovisko Elišky Wagnerové k Pl. ÚS 66/04 z 3. května 2006.
- Nález ze dne 26. listopadu 2008, *Lisabon I*, sp. zn. Pl. ÚS 19/08.
- Nález ze dne 3. listopadu 2009, *Lisabon II*, sp. zn. Pl. ÚS 29/09.
- Nález ze dne 10. září 2009, *Melčák*, sp.zn. Pl. ÚS 27/09.

**Ústavní soud Litvy (Konstitucinis Teismas)**

Rozhodnutí ze dne 14. dubna 2006, sp. zn. 17/02-24/02-06. Dostupné na <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2006/r060314.htm>.

**Ústavní soud Lotyšska (Satversmes tiesa)**

Rozhodnutí ze dne 7. dubna 2009, sp.zn. 2008-35-01. Dostupné na [http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/judg\\_2008\\_35.htm](http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/judg_2008_35.htm).

**Ústavní soud Maďarska (Alkotmánybíróság)**

Rozhodnutí ze dne 25.května 2004, sp. zn. 17/2004 (V.25). Dostupné na [http://www.mkab.hu/admin/data/file/672\\_17\\_2004.pdf](http://www.mkab.hu/admin/data/file/672_17_2004.pdf).

Rozhodnutí ze dne 14. července 2010, sp.zn. 143/2010 (VII.14). Dostupné na [http://www.mkab.hu/admin/data/file/797\\_143\\_2010.pdf](http://www.mkab.hu/admin/data/file/797_143_2010.pdf) (tiskové prohlášení).

**Nejvyšší soud Estonska (Riigihokus)**

Posudek ze dne 11. května 2006, sp.zn. 3-4-1-3-06. Dostupné na <http://www.nc.ee/?id=663>.

**Nejvyšší soud Irska (Supreme Court of Ireland)**

Rozhodnutí ze dne 6. března 1997, *Society for the Protection of Unborn Children v Grogan*, sp. zn. 317/92. Dostupné na <http://www.bailii.org/ie/cases/IESC/1997/4.html>.

**Ústavní tribunál Polska (Trybunał Konstytucyjny)**

Rozhodnutí ze dne 11. května 2005, sp. zn. K 18/04. Dostupné na [http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otkpdf/2005/K\\_18\\_04.pdf](http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otkpdf/2005/K_18_04.pdf).

Rozhodnutí ze dne 4. května 2005. sp. zn. P 1/05. Dostupné na [http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/summaries\\_assets/documents/P\\_1\\_05\\_full\\_GB.pdf](http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/summaries_assets/documents/P_1_05_full_GB.pdf).

Rozhodnutí ze dne 24. listopadu 2010. sp. zn. K 32/09. Dostupné na [http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/K\\_32\\_09\\_EN.pdf](http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/K_32_09_EN.pdf).

**Rada státu Belgie (Raad van State)**

Rozhodnutí ze dne 16. října 1991, *Commune de Lanaken*, sp. zn. 26/91. Dostupné na <http://reflex.raadvst-consetat.be/reflex/pdf/Mbbs/arbitra%5C716qp.pdf>.

Rozhodnutí ze dne 5. listopadu 1996, *Orfinger*, sp. zn. 69.922. Dostupné na <http://www.raadvst-consetat.be/Arresten/62000/900/62922-vert.pdf#xml=http://www.raadvst-consetat.be/apps/dtsearch/getpdf.asp?DocId=30611&Index=c%3a%5csoftware%5cdtsearch%5cindex%5carrets%5fnl%5c&HitCount=3&hits=2c+53+218b+&11024352011209>

**Ústavní soud Rakouska (Verfassungsgerichtshof)**

Rozhodnutí ze dne 24. února 1999, *Telekom-Control-Kommission*, sp.zn. VfSlg 15.427/1999. Dostupné na [http://www.konvent.gv.at/K/DE/JUDIK-K/JUDIK-K\\_00002/fnameorig\\_025934.html](http://www.konvent.gv.at/K/DE/JUDIK-K/JUDIK-K_00002/fnameorig_025934.html).

**Ústavní soud Německa (Bundeverfassungsgericht)**

Rozhodnutí ze dne 29. května 1974, *Solange I.*, sp. zn. 2 BvL 52/71, bod 64 (dostupné v OPPENHEIMER (ed) 1993, s. 440-461).

Rozhodnutí ze dne 22. října 1986, *Solange II.*, sp. zn. 2 BvR 197/83 (dostupné v OPENHEIMMER (ed) 1999, s. 462-495).

Rozhodnutí ze dne 12. října 1993, *Maastricht*, sp. zn. 2 BvR 2134/92 (dostupné v OPPENHEIMMER (ed) 1994, s. 527-576).

Rozhodnutí ze dne 14. října 2004, sp. zn. 2 BvR 1481/04. Dostupné na [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20041014\\_2bvr148104en.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20041014_2bvr148104en.html).

Rozhodnutí ze dne 30. června 2009, *Lissabon*, sp. zn. 2 BvE 2/08. Dostupné na [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208en.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html).

Rozhodnutí ze dne 3. března 2010, sp. zn. 1 BvR 256/08. Dostupné na [http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/decisions/rs20100302\\_1bvr025608.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/decisions/rs20100302_1bvr025608.html).

Rozhodnutí ze dne 6. července 2010, sp. zn. 2 BvR 2661/06. Dostupné na [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20100706\\_2bvr266106en.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20100706_2bvr266106en.html).

### **Ústavní rada Francie (Conseil Constitutionnel)**

Rozhodnutí ze dne 19. června 1970, sp. zn. 70-39 DC, bod 9 (dostupné v OPPENHEIMMER (ed) 1993, s. 275-279).

Rozhodnutí ze dne 9. dubna 1992, *Maastricht I*, sp. zn. 92-308 DC (dostupné v OPPENHEIMMER (ed) 1993, s. 384-398)

Rozhodnutí ze dne 2. září 1992, *Maastricht II*, sp. zn. 92-312 DC (dostupné v OPPENHEIMMER (ed) 1993, s. 399-408).

Rozhodnutí ze dne 19. listopadu 2004, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, sp. zn. 2004-505 DC. Dostupné na [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/anglais/2004\\_505dc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/anglais/2004_505dc.pdf).

Rozhodnutí ze dne 27. července 2006., sp. zn. 2006-540 DC. Dostupné na [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2006540DCen2006\\_540dcpdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2006540DCen2006_540dcpdf).

### **Ústavní tribunál Španělska (Tribunal Constitucional)**

Posudek ze dne 13. prosince 2004, sp. zn. DTC 1/2004. Dostupné na <http://www.tribunalconstitucional.es/es/resolucionesrecientes/Paginas/DTC122004en.aspx>.

### **Ústavní soud Itálie (Corte costituzionale)**

Rozhodnutí ze dne 21. dubna 1989, *Fragd*, sp. zn. 232/1989 (dostupné v OPPENHEIMMER (ed) 1993, s. 653-662).

Rozhodnutí ze dne 27. prosince 1973, *Frontini*, sp. zn. 183/1973 (dostupné v OPPENHEIMMER (ed) 1993, s. 629-653) .

### **Nejvyšší soud Dánska (Højesteret)**

Rozsudek ze dne 6. dubna 1998. *Carlsson v Rasmussen*, sp. zn. I-361/1997 (dostupné v OPPENHEIMMER (ed) 2003, s. 175-192).

### **Soudní dvůr Evropské unie**

6/64 *Costa v ENEL* [1964] ECR 585.

33/67 *Kurrer* [1968] ECR 179.

- 14/68 *Walt Wilhelm* [1969] ECR 1.
- 6/69 *Commission v France* [1969] ECR 523.
- 7/71 *Commission v France* [1971] ECR 1003.
- 39/72 *Commission v Italy* [1973] ECR 101.
- 34/73 *International Handelsgesellschaft* [1970] ECR 1125.
- 43/75 *Defrenne* [1976] ECR 455.
- 59/75 *Manghera* [1976] ECR 91
- 80/77 *Société Less Commissionnaires Réunis* [1978] ECR 927
- 1/78 *Ruling delivered pursuant to the third paragraph of Article 103 of the EAEC Treaty* [1978] ECR 2151.
- 44/79 *Hauer* [1979] ECR 3727.
- 804/79 *Commission v United Kingdom* [1981] ECR 1045.
- Order 24/80 R *Commission v France* [1980] ECR 1319.
- 299/84 *Neumann* [1985] ECR 3663.
- 239/86 *Ireland v Commission* [1987] ECR 5271.
- 242/87 *Commission v Council* [1989] ECR 1425.
- C-262/88 *Barber* [1990] ECR 1889.
- C-159/90 *Grogan* [1991] ECR I-04685.
- C-109/91 *Gerardus Cornelis Ten Oever* [1993] I-04879.
- C-450/93 *Kalanke v Bremen* [1995] ECR I-3051.
- C-473/93 *Commission v Luxembourg* [1996] ECR I-3207.
- Opinion 1/91 *Draft agreement between the Community, on the one hand, and the countries of the European Free Trade Association, on the other, relating to the creation of the European Economic Area* [1991] ECR I-6079.
- Opinion 2/94 *Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* [1996] ECR I-1759.
- C-11/95 *Commission v Belgium* [1996] ECR 4115.
- C-197/96 *Commission v France* [1997] ECR I-1489.
- C-285/98 *Tanja Kreil* [2000] ECR I-69.
- C-376/98 *Germany v European Parliament and Council* [2000] ECR I-8419.
- C-403/98 *Azienda Agricola* [2001] ECR I-103.
- C-112/00 *Schmidberger* [2003] ECR I-9609.
- C-491/01 *British American Tobacco* [2002] ECR I-11453.
- Rozhodnutí ze dne 14. října 2004, *Omega Spielbalen*, C-36/02, Sb. rozh. s. I-9609.
- Rozhodnutí ze dne 14. prosince 2004, *Swedish Match*, C-210/03, Sb. rozh. s. 2004 I-11893.
- Rozhodnutí ze dne 22. listopadu 2005, *Mangold*, C-144/04, Sb rozh. s. 2005 I-09981. Rozhodnutí ze dne 12. prosince 2006, *Německo v Evropský parlament a Rada*, C-380/03, Sb. rozh. s. 2006 I-11573.



Stanovisko generálního advokáta Madura ze dne 21. května 2008 ve věci C-127/07 *Arvelor*.

Rozhodnutí ze dne 3. září 2008, *Kadi a Al Barakaat International Foundation v Rada a Komise*, C-402/05P, Sb. rozh. s. 2008 I-6351.

Stanovisko generálního advokáta Madura ze dne 8. října 2008 ve věci C-213/07 *Michaniki*.

Rozhodnutí ze dne 16. prosince 2008, *Arvelor*, C-127/08, Sb. rozh. s. 2008 I-9895.

Rozhodnutí ze dne 19. listopadu 2009, *Krzysztof Filipiak*, C-314/08, Sb. rozh. s. 2009 I-11049.

Rozhodnutí ze dne 22. prosince 2010, C-208/09 *Ilonka Say-Wittgenstein*, dosud nepublikováno ve sbírce.

Posudek ze dne 8. března 2011, *Návrh dohody o Soudu pro evropské patenty a patenty Společenství*, 1/09, dosud nepublikováno ve sbírce.

Rozhodnutí ze dne 23. března 2011, *Estonsko v Komise*, C-535/09P, dosud nepublikováno ve sbírce.

### **Soud prvního stupně (Tribunál)**

T-115/94 *Opel Austria v Council* [1997] ECR II-39.

Rozhodnutí ze dne 2. října 2009, *Estonsko v Komise*, T-324/05, Sb. rozh. s. 2009 II-3681.

### **Evropský soud pro lidská práva**

Rozhodnutí ze dne 30. června 2005, *Bosphorus proti Irsku*, stížnost č. 45036/98.

### **Stálý soud mezinárodní spravedlnosti**

Rozhodnutí ze dne 17. srpna 1923. *SS Wimbledon*, 1923 PCIJ Ser. A, s. 12.

### **Mezinárodní soudní dvůr**

Rozhodnutí ze dne 4. prosince 1998. *Fisheries Jurisdiction*, ICJ Reports 1998, s. 432.

## **9.3 Ostatní primární zdroje**

*A Common Agricultural Policy for European Public Goods*. 2009. Dostupné na <http://www.reformthecap.eu/posts/declaration-on-cap-reform>.

A Constitution for the European Union. *Economist*, 28. října 2000, s. 17-22.

CIG 37/03, 24. října 2003.

CIG 4/1/03 REV 1, 6. října 2003.

CIG 50/03, 25. listopadu 2003.

Conclusions of the Presidency – Edinburgh. *SN 456/92*, 12. prosince 1992.

*Constitution of the European Union: Working Document (Penelope)*. 4. prosince 2002. Dostupné na [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/emu\\_history/documents/treaties/Penelope%20pdf\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/Penelope%20pdf_en.pdf)

CONV 216/02, 24. července 2002.

CONV 234/02, 3. září 2002.

CONV 277/02, 1. října 2002.

CONV 317/02, 30. září 2002.

CONV 325/1/02 REV 1, 6. prosince 2002.

- CONV 335/02, 19. listopadu 2002.
- CONV 345/02, 15. října 2002.
- CONV 369/02, 28. října 2002.
- CONV 375/02, 31. října 2002.
- CONV 375/1/02 REV 1, 4. listopadu 2002.
- CONV 495/03, 20. ledna 2003.
- CONV 648/03, 2. dubna 2003.
- CONV 672/03, 14. dubna 2003.
- CONV 693/03, 23. dubna 2003.
- CONV 724/1/03 REV 1, 28. května 2003.
- CONV 779/03, 4. června 2003.
- CONV 850/03, 18. července 2003.
- Copa-Cogeca. *The Future of the Common Agricultural Policy post-2013*. Brussels: Copa-Cogeca, 2010.
- Council of Europe. *Model Final Clauses for Conventions and Agreements Concluded within the Council of Europe*. Nedatováno. Dostupné na <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/clausesfinales.htm>.
- Declaration on the future of Common Agricultural Policy beyond 2013*. 3. února 2010. Dostupné na <http://www.minrol.gov.pl/index.php?/eng/content/download/23197/121955/file/declaration.pdf>.
- Deutscher Bundestag – 15. Wahlperiode. Drucksache 15/5434, 6. května 2005.
- Dokument Rady č. 7921/11, 18. března 2011.
- Dopis Thomase Jeffersona Jamesi Madisonovi z 6. září 1789*. Dostupné na <http://lachlan.bluehaze.com.au/lit/jeff03.htm>.
- Důvodová zpráva k sněmovnímu tisku č. 800, V. volební období.
- En reformerad grundlag. Prop. 2009/10:80, 15. prosince 2009. Dostupné na <http://www.sweden.gov.se/sb/d/12165/a/137077>
- European Commission. 27th Annual Report on Monitoring the Application of EU Law (2009). Statistical Annex I to III. *SEC(2010) 1144 final*, 1. října 2010.
- European Commission. *A reform agenda for a global Europe*. 6. října 2009 (nepublikovaný návrh, dostupné u autora).
- European Commission. *CAP expenditure and CAP reform path*. Listopad 2010. Dostupné na [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph2_en.pdf)
- European Commission. First Report on the Implementation of the Framework Action „Updating and Simplifying the Community Acquis. *COM(2003) 623 final*, 24. října 2003.
- European Commission. Updating and simplifying the Community acquis. *COM(2003) 71 final*. 11. února 2003.
- European Commission. *Why do we need a Common Agricultural Policy?* Brussels: European Commission, 2009.
- European Constitutional Group. *The Constitution of the European Union*. 1993. Dostupné na [http://www.la.fnst-freiheit.org/uploads/1207/legal\\_text.pdf](http://www.la.fnst-freiheit.org/uploads/1207/legal_text.pdf).

- European Union Bill: Explanatory Notes*. 10. března 2011. Dostupné na <http://www.publications.parliament.uk/pa/bills/lbill/2010-2011/0055/en/2011055en.htm>
- European University Institute. *Basic Treaty of the European Union- Draft*. Florence: European University Institute, 2000.
- Eurovoc: Mnohojazyčný tezaurus Evropské unie*. Dostupné na <http://eurovoc.europa.eu/drupal/?q=cs/request&view=pt&termuri=http://eurovoc.europa.eu/134368&language=cs>.
- Evropská komise. Budoucnost SZP po roce 2020: Řešení problémů v oblasti potravin a přírodních zdrojů a územní problematiky. *KOM(2010) 672/5 v konečném znění*, 18. září 2010.
- Evropská komise. Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví pravidla pro jmenovitá množství výrobků v hotovém balení, zrušují směrnice Rady 75/106/EHS a 80/232/EHS a mění směrnice Rady 76/211/EHS. *KOM(2004) 708 v konečném znění*, 25. října 2004.
- Evropská komise. Provádění lisabonského programu Společenství: Strategie pro zjednodušení právního prostředí. *KOM(2005) 535 v konečném znění*, 25. října 2005
- Evropská komise. Provádění rámcové akce „Modernizace a zjednodušení acquis communautaire“. *KOM(2004) 432 v konečném znění*, 16. června 2004.
- Evropská komise. Rozpočet – Evropa 2020. *KOM(2011) 500 v konečném znění*, 29. června 2011.
- Evropská komise. *Společná zemědělská politika po roce 2013 – veřejná debata (souhrn příspěvků)*. Brusel: Evropská komise, 2010.
- Evropská komise. Třetí zpráva o pokroku strategie pro zjednodušení právního prostředí. *KOM(2009) 17 v konečném znění*, 28. ledna 2009.
- Franco German position for a strong Common Agricultural Policy beyond 2013. 14. září 2010. Dostupné na [http://www.bmelv.de/cln\\_181/SharedDocs/Downloads/EN/International/FrancoGermanPosition-CAP.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmelv.de/cln_181/SharedDocs/Downloads/EN/International/FrancoGermanPosition-CAP.pdf?__blob=publicationFile).
- HM Government. *Sunsetting Regulations: Guidance*. London: Department for Business, Innovation and Skills, 2011.
- LEINEN, Jo. *Constitution of the European Union*. Nedatováno. Dostupné na [http://web.archive.org/web/20061019201407/http://www.europa.eu/constitution/future/documents/offtext/doc231002\\_en.pdf](http://web.archive.org/web/20061019201407/http://www.europa.eu/constitution/future/documents/offtext/doc231002_en.pdf).
- Mandelkern Group on Better Regulation: Final Report*. 13. listopadu 2001. Dostupné na [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/documents/mandelkern\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf)
- Ministerstvo zahraničních věcí ČR. *Metodická příručka ke sjednávání mezinárodních smluv*. Praha: MZV ČR, 2004.
- Návrh skupiny senátorů na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, resp. jejich vybraných ustanovení, s ústavním pořádkem*. 28. září 2009. Dostupné na [http://swww.usoud.cz/assets/N\\_vrh\\_Lisabonsk\\_smlouva\\_29-9-2009.pdf](http://swww.usoud.cz/assets/N_vrh_Lisabonsk_smlouva_29-9-2009.pdf).
- Předkládací zpráva k Sněmovnímu tisku č. 348-E. VI. volební období
- Předkládací zpráva k Sněmovnímu tisku č. 423. V. volební období.
- Předkládací zpráva k Sněmovnímu tisku č. 48. VI. volební období.

- Presidency Conclusions, European Council Meeting in Laeken. *SN 300/1/01 REV 1*, 15. prosince 2001.
- Příloha usnesení Senátu č. 379 ze dne 24. dubna 2008, VI. funkční období.
- Příloha usnesení vlády č. 131 ze dne 11. února 2004 (Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv).
- Příloha usnesení vlády č. 353 ze dne 11. dubna 2007 (Národní plán zavedení eura v České republice).
- Příloha usnesení vlády č. 404 ze dne 30. března 2009 (Příprava právního prostředí na zavedení eura v České republice).
- Příloha usnesení vlády č. 804, 26. června 2008 (Vyjádření vlády k návrhu Senátu Parlamentu ČR Ústavnímu soudu na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem).
- Projev Jacquese Delorse v Evropském parlamentu z 6. července 1988.
- Projev Václava Klause v Poslanecké sněmovně*. 7. září 2010. Dostupné na <http://www.hrad.cz/cs/prezident-cr/soucasny-prezident-cr-vaclav-klaus/vybrane-projevy-a-rozhovory/163.shtml>
- Resolution on Constitution of the European Union (A3-0064/94). OJ C 61, 28. září 1994, s. 155 a násl.
- Resolution on the Draft Treaty establishing the European Union. *Bulleting of the European Communities*, 1984, č. 2, s. 9-22.
- Resolution on the European Parliament's guidelines for a draft constitution for the European Union (A3-165/90). OJ C 231, 17. září 1990, s. 91 a násl.
- Sněmovní tisk 1019/0. IV. volební období.
- Sněmovní tisk 1078/0. III. volební období.
- Sněmovní tisk 1112/0. III. volební období.
- Sněmovní tisk 327/0. III. volební období.
- Sněmovní tisk 407/0. IV. volební období.
- Sněmovní tisk 50/0. IV. volební období.
- Sněmovní tisk 541/0. III. volební období.
- Sněmovní tisk 569/0. III. volební období.
- Sněmovní tisk 8. VI. volební období.
- Sněmovní tisk 884/0. III. volební období.
- Sněmovní tisk č. 800, V. volební období.
- Stanovisko Odboru legislativy a práva KPR ke ratifikaci Římského statutu Mezinárodního trestního soudu*. 8. července 2009. Dostupné na <http://www.hrad.cz/cs/pro-media/informace-soudnim-sporum/5.shtml>
- Statement from the Paris Summit. *Bulletin of the European Communities*, 1972, č. 10. Dostupné na <http://www.ena.lu>.
- Statut Mezinárodního soudního dvora*. Nedatováno. Dostupné na <http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/charta-organizace-spojonych-narodu-a-statut-mezinarodniho-soudniho-dvora.pdf>.

Sunset Advisory Commission. *Guide to the Sunset Process*. Austin: Sunset Advisory Commission, 2009.

Těsнопisecká zpráva z 24. schůze Senátu. 1. října 2010.

UN Office of Legal Affairs. *Final Clauses of Multilateral Treaties Handbook*. New York: United Nations, 2003.

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 23. června 2011 o společné zemědělské politice do roku 2020: Řešení problémů v oblasti potravin, přírodních zdrojů a územní problematiky. *P7\_TA-PROV(2011)0297*.

Usnesení Poslanecké sněmovny č. 1816. 30. října 2001 (III. volební období).

Usnesení vlády č. 1304 z 12. října 2005, ve znění pozdějších předpisů (Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii).

Usnesení vlády č. 188 z 19. března 1998, ve znění pozdějších předpisů (Legislativní pravidla vlády).

## 9.4 Interview

Emailová korespondence s Janem Kyselou, prosinec 2010.

Emailová korespondence s Danielem Hodou, květen 2011.

Emailová korespondence s Lenkou Pítrovou, 27. července 2011.

## 9.5 Sekundární zdroje

ADINOLFI, Adelina. The Judicial Application of Community Law in Italy (1981-1997). *Common Market Law Review*, 1998, roč. 35, č. 6, s. 1313-1369.

ALBI, Anneli. „Europe“ Articles in the Constitutions of the Central and Eastern European Countries. *Common Market Law Review*, 2005, roč. 42, č. 2, s. 399-423.

ALBI, Anneli. Constitutional Rights versus Supremacy of EC Law in the New Member States: Ironies in the Light of the Pre-accession Conditionality. IN: BERNITZ, Ulf, NERGELIUS, Joachim (eds). *The General Principles of European Community Law*. The Hague: Kluwer Law, 2008, s. 281-301.

ALBI, Anneli. Constitutions in the Face of Europeanising Governance: Falling Behind Times? IN: CLOSA, Carlos (ed). *The Lisbon Treaty and national constitutions: Europeanisation and Democratic Implications?* Oslo: Arena, 2009, s. 119-142.

ALBI, Anneli. Estonia's Constitution and the EU: How and to What Extent to Amend It? *Juridica International*, 2002, roč. 7, č. 1, s. 39-48.

ALBI, Anneli. *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. (ALBI 2005a)

ALBI, Anneli. From the Banana saga to a sugar saga and beyond: Could the post-communist constitutional courts teach the EU a lesson in the rule of law? *Common Market Law Review*, 2010, roč. 47, č. 4, s. 791-829.

ALBI, Anneli. Selected EU-judgments of CEE Constitutional Courts: Lessons on How (not) to Amend the Constitutions? *Croatian Yearbook of European Law*, 2007, roč. 3, s. 39-58.

ALESINA, Alberto a kol. What does the European Union do? *Public Choice*, 2005, roč. 123, č. 3-4, s. 275-319.

- ALONSO GARCIA, Ricardo. The Spanish Constitution and the European Constitution: the Script for a Virtual Collision and Other Observations on the Principle of Primacy. *German Law Journal*, 2005, roč. 6, č. 6, s. 1001-1024.
- ALTER, Karen. *Establishing the Supremacy of European Law*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- ALVES, Rui. European Union and (Fiscal) Federalism. IN: MCCOMBIE, John, GONZALES, Carlos (eds). *The European Union: Current Problems and Prospects*. Basingstoke: Palgrave, 2007, s. 154-172.
- AMBLER, Tim, CHITTENDEN, Francis. *Worlds Apart: The EU and British Regulatory Systems*. London: British Chambers of Commerce, 2009.
- APOLTE, Thomas. Secession Clauses: A Tool for the Taming of an Arising Leviathan in Brussels? *Constitutional Political Economy*, 1997, roč. 8, č.1, s. 57-70.
- ARNULL, Anthony. From Bit Part to Starring Role? The Court of Justice and Europe's Constitutional Treaty. *Yearbook of European Law*, 2005, roč. 24, s. 1-25.
- ARNULL, Anthony. Me and My Shadow: The European Court of Justice and the Disintegration of European Union Law. *Fordham International Law Journal*, 2007, roč. 31, č. 5, s. 1174-1211.
- ATHANASSIOU, Phoebus. Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU: Some Reflections. *ECB Legal Working Paper Series*, 2009, č. 10, s. 1-47.
- AZUD, Ján. K otázke vplyvu vstupu SR do EÚ na suverenitu SR v kontextu článku 7 Ústavy Slovenskej republiky. *Právny obzor*, 2003, roč. 86, č. 6, s. 591-609.
- BADINGER, Harald, BREUSS, Fritz. The quantitative effects of European post-war economic integration. IN: JOVANOVIĆ, Miroslav (ed). *International Handbook on the Economics of Integration: Volume III*. London: Edward Elgar, 2011, s. 290-308.
- BAIMBRIDGE, Mark. Alternative Relationship between Britain and the EU: New Ways Forward? *The Political Quarterly*, 2006, roč. 77, č. 3, s. 402-412.
- BALAŠ, Vladimír. Co nového přinesla „euronovela“ Ústavy ČR. *Parlamentní zpravodaj*, 2002, roč. 8, č. 4, s. 11-14.
- BAQUERO-CRUZ, Julio. The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement. *European Law Journal*, 2008, roč. 14, č. 4, s. 389-422.
- BAQUERO-CRUZ, Julio. The Luxembourg Compromise from a Legal Perspective: Constitutional Convention, Legal History or Political Myth? IN: PALAYRET, Jean-Marie (ed). *Visions, Votes and Vetoes*. Brussels: Peter Lang, 2006, s. 251-278.
- BARENTS, Rene. *The Autonomy of Community Law*. The Hague: Kluwer Law, 2003.
- BARETT, Gavin. The King is Dead, Long Live the King!: The Recasting by the Reform Treaty of the Provisions of the Constitutional Treaty Concerning National Parliaments. *European Law Review*, 2008, roč. 33, č. 1, s. 66-84.
- BARRETT, Gavin (ed). *National Parliaments and the European Union: The Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures*. Dublin: Clarus, 2008.
- BARRETT, Gavin. Creation's Final Laws: The Impact of the Treaty of Lisbon on the "Final Provisions" of Earlier Treaties. *The Yearbook of European Law*, 2008, roč. 27, s. 3-46 (BARRETT 2008a).
- BARTOŇ, Michal. Lisabonská smlouva v rozhodnutích Ústavního soudu ČR: otázka suverenity státu. IN: JIRÁSEK, Jiří a kol. (eds). *Ústavněprávní aspekty členství Polské a České republiky*

- v *Evropské unii šest let po přistoupení obou států*. Bydgoszcz: Wydawnictwo KPSW, 2010, s. 127-140.
- BARTOŠ, Adam. *Po Lisabonu bude 90 procent zákonů z Bruselu, zve Paroubek k volbám*. 2. června 2009. Dostupné na [http://zpravy.idnes.cz/po-lisabonu-bude-90-procent-zakonu-z-bruselu-zve-paroubek-k-volbam-pyd-/domaci.asp?c=A090602\\_131603\\_domaci\\_adb](http://zpravy.idnes.cz/po-lisabonu-bude-90-procent-zakonu-z-bruselu-zve-paroubek-k-volbam-pyd-/domaci.asp?c=A090602_131603_domaci_adb).
- BATTIS, Ulrich a kol. (eds). *Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht*. Baden-baden: Nomos, 1995.
- BECK, Gunnar. The problem of Kompetenz-Kompetenz: A conflict between Right and Right in which there is no praetor. *European Law Review*, 2005, roč. 30, č. 1, s. 42-67.
- BELLING, Vojtěch a kol. *Kontrola dělby pravomocí v EU se zřetelem ke kompetenčním excesům*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010.
- BENJAMIN COHEN. Beyond EMU: The Problem of Sustainability. IN: EICHENGREEN, Barry, FRIEDEN, Jeffrey (eds). *The Political Economy of European Monetary Unification*. Boulder: Westview, 2000, s. 179-204.
- BENZ, Arthur, ZIMMER, Christina. The EU's Competences: The Vertical Perspective on the Multilevel System. *Living Reviews in European Governance*, 2010, roč. 5, č. 1, s. 1-31.
- BERGLUND, Sara. Prison or Voluntary Cooperation? The Possibility of Withdrawal from the European Union. *Scandinavian Political Studies*, roč. 29, č. 2, s. 147-167.
- BERNITZ, Ulf. Sweden and the European Union: On Sweden's Implementation and Application of European Law. *Common Market Law Review*, 2001, roč. 38, č. , s. 903-934.
- BERTONCINI, Yves. *What is the impact of EU interventions at the national level?* Paris: Notre Europe, 2009.
- BESSELINK, Leonard. Becoming a Party to Treaties which Diverge from the Constitution. *European Public Law*, 2003, roč. 9, č. 4, s. 471-480.
- BIEBER, Roland. An Association of Sovereign States. *European Constitutional Law Review*, 2009, roč. 5, č. 3, s. 391-406.
- BIRKINSHAW, Patrick. Constitutions, Constitutionalism and the State. *European Public Law*, 2005, roč. 11, č. 1, s. 31-45.
- Black's Law Dictionary*. St. Paul: Thomson Reuters, 2004.
- BLECKMAN, Albert. Die Wahrung der „nationalen Identität“ im Unions-Vertrag. *Juristische Zeitung*, 1997, roč. 52, č. 6, s. 265-269.
- Board of Swedish Industry and Commerce for Better Regulation. *NNR Regulatory Cost Project: Final Report*. Stockholm: NNR, 2007.
- BOBEK, Michal a kol. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C.H. Beck, 2011.
- BOGDANDY, Armin von, BAST, Jürgen. The Federal Order of Competences. IN: BOGDANDY, Armin von, BAST, Jürgen (eds). *Principles of European Constitutional Law*. Oxford: Hart, 2009, s. 275-308.
- BOGDANDY, Von Armin, BITTER, Stephan. Unionsbürgerschaft und Diskriminierungsverbot. Zur wechselseitigen Beschleunigung der Schwungräder unionaler Grundrechtsjudikatur. IN: GATTANIDES, Charlotte a kol. (eds). *Europa und seine Verfassung, Festschrift für Manfred Zuleeg zum siebzigsten Geburtstag*. Bader-Baden: Nomos, 2002, s. 309-322.
- BOGUSZAK, Jiří a kol.. *Teorie práva*. Praha: Aspi, 2004.



- BONNIE, Anne. The Constitutionality of Transfers of Sovereignty: The French Approach. *European Public Law*, 1998, roč. 4, č. 4, s. 517-532.
- BORDIGNON, Massimo, BRUSCO, Sandro. Optimal secession rules. *European Economic Review*, 2001, roč. 45, č. 10, s. 1811-1834.
- BÖRZEL, Tanja, RISSE, Thomas. When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. *European Integration Online Papers*, 2000, roč. 4, č. 15, s. 1-21.
- BOTELHO-MONIZ, Carlos. The Portuguese constitution and the participation of the Republic of Portugal in the European Union. *European Public Law*, 1998, roč. 4, č. 4, s. 465-478.
- BOVENS, Mark, YESILKAGIT, Kutsal. The EU as Lawmaker: The Impact of EU Directives on National Regulation in the Netherlands. *Public Administration*, 2010, roč. 88, č. 1, s. 57-74.
- BRADLEY, Curtis, KELLEY, Judith. The Concept of International Delegation. *Law and Contemporary Problems*, 2008, roč. 71, s. 1-36.
- BRATKOWSKI, Andrzej and Jacek ROSTOWSKI. The EU attitude to unilateral euroization. *Economics of Transition*, 2002, roč. 10, č. 2, s. 445-468.
- BREUSS, Fritz. Austria, Finland and Sweden in the European Union: Economic Effects. *Austrian Economic Quarterly*, 2003, roč. 8, č. 4, s. 131-158.
- BRIBOSIA, Hervé. Report on Belgium. IN: SLAUGHTER, Anne-Marie a kol. (eds). *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence*. Oxford: Hart, 1998, s. 3-40.
- BROUARD, Sylvain, COSTA, Olivier, KERROUCHE, Eric. The Europeanization of French Lawmaking. Příspěvek přednesený na kongresu Americké politologické asociace (skupina pro francouzskou politiku), Chicago, 31. srpna 2007.
- BRUHA, Thomas, NOWAK, Carsten. Recht auf Austritt aus der Europäischen Union? *Archiv des Völkerrechts*, 2004, roč. 42, č. 1, s. 1-25.
- BRUNKHORST, Hauke. The Legitimation Crisis of the European Union. *Constellations*, 2006, roč. 13, č. 2, s. 165-180.
- BŘÍZA, Petr. Jaké jsou dopady „Lisabonského nálezu“ (nejen) pro ústavní roviny vztahu českého a unijního práva? *Soudní rozhledy*, 2009, roč. 15, č. 6, s. 201-209. (BŘÍZA 2009a)
- BŘÍZA, Petr. The Czech Republic: The Constitutional Court on the Lisbon Treaty Decision of 26 November 2008. *European Constitutional Law Review*, 2009, roč. 5, č. 1, s. 143-164.
- BUBLOT, George. Gradual renationalization of the CAP. *European Review of Agricultural Economics*, 1987, roč. 11, č. 2, s. 187-193.
- BUCHANAN, Allen. *Secession: The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec*. Boulder: Westview Press, 1991.
- BULYGIN, Eugenio. On Norms of Competence. *Law and Philosophy*, 1992, roč. 11, č. 3, s. 201-213.
- BUREAU, Jean-Christophe a kol. *The Single Payment Scheme after 2013: New Approach- New Targets*. Brussels: European Parliament, 2010.
- CARTABIA, Marta. The Legacy of Sovereignty in Italian Constitutional Debate. IN: WALKER, Neil (ed). *Sovereignty in Transition*. Oxford: Hart, 2003, s. 305-326.
- CASSESE, Antonio. Modern Constitutions and International Law. *Recueil des cours*, 1985, č. 192, s. 331-475.



- CLAES, Monica. Constitutionalizing Europe at its Source: The European Clauses in the National Constitutions: Evolution and Typology. *Yearbook of European Law*, 2005, roč. 24, s. 81-125.
- CLAES, Monica. *The National Court's Mandate in the European Constitution*. Oxford: Hart, 2006.
- CLARIANA, Gregorio. The Spanish Constitutional Order. IN: KELLERMAN, Alfred a kol. (eds). *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level*. The Hague: Asser Press, 2001, s. 117-130.
- CLASPER, James, THURSTON, Jack. *Who Runs the CAP?* 25. října 2010. Dostupné na <http://eutransparency.org/who-runs-the-cap/>.
- Consejo de Estado. *Informe Sobre Modificaciones de la Constitución Española*. Madrid: Consejo de Estado, 2006.
- CONSTANTINESCO, Vlad. *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes*. Paris: LGDJ, 1974.
- CONWAY, Gerard. Conflicts of Competence Norms in EU Law and the Legal Reasoning of the ECJ. *German Law Journal*, 2010, roč. 11, č. 9, s. 966-1005.
- CORBETT, Richard. *EU scare stories coincide with Euro election build-up*. 25. února 2009. Dostupné na <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.richardcorbett.org.uk/blog/2009/02/eu-scare-stories-coincide-with-euro.html>.
- COSTELLO, Cathryn. The Bosphorus Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe. *Human Rights Law Review*, 2006, roč. 6, č. 1, s. 87-130.
- CRAIG, Paul. Britain in the European Union. IN: JOWELL, Jeffrey, OLIVER, Dawn (eds). *The Changing Constitution*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 84-107.
- CUNHA, Alrindo, SWINBANK, Alan. *An Inside View of the CAP Reform Process: Explaining the MacSharry, Agenda 2000, and Fischler Reforms*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- CURTIN, Deirdre. The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces. *Common Market Law Review*, 1993, roč. 30, č. 1, s. 17-69.
- CZUCZAI, Jenó. Hungary. IN: KELLERMAN, Alfred a kol. (eds). *The Impact of EU Accession on the Legal Orders of New EU Member States and (Pre-)Candidate Countries: Hopes and Fears*. The Hague: Asser Press, 2006, s. 343-368.
- DAGTOGLOU, Prodromos. How Indissoluble is the Community? IN: DAGTOGLOU, Prodromos (ed). *Basic Problems of the European Community*. Oxford: Blackwell, 1975, s. 258-281.
- DANIELSEN, One of the Many National Constraints on European Integration: Section 20 of the Danish Constitution. *European Public Law*, 2010, roč. 16, č. 1, s. 181-192.
- DANN, Philipp. Thoughts on a Methodology of European Constitutional Law. *German Law Journal*, 2005, roč. 6, č. 11, s. 1453-1474.
- DASHWOOD, Alan. States in the European Union. *European Law Review*, 1998, roč. 23, č. 3, s. 201-216.
- DASHWOOD, Alan. The Limits of European Community Powers. *European Law Review*, 1996, roč. 21, č. 2, s. 113-128.
- DAVIES, Gareth. Subsidiarity: The Wrong Idea, In the Wrong Place, At the Wrong Time. *Common Market Law Review*, 2006, roč. 43, č. 1, s. 63-84.

- DE BÚRCA, Gráinne, DE WITTE, Bruno. The Delimitation of Powers Between the EU and its Member States. IN: ARNULL, Anthony, WINCOTT, Daniel (eds). *Accountability and Legitimacy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2002, s. 201-222.
- DE BÚRCA, Gráinne. Sovereignty and the Supremacy Doctrine. IN: WALKER, Neil (ed). *Sovereignty in Transition*. Oxford: Hart, 2003, s. 449-460.
- DE LA TORRE, Fernando. Tribunal Constitutional (Spanish Constitutional Court), Opinion 1/2004 od 13 December 2004, on the Treaty establishing a Constitution for Europe. *Common Market Law review*, 2005, roč. 42, č. 4, s. 1169-1202.
- DE WITTE, Bruno. Constitutional Aspects of European Union Membership in the Original Six Member States: Model Solutions for the Applicant Countries? IN: KELLERMAN, Alfred a kol. (eds). *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level*. The Hague: Asser Press, 2001, s. 65-79.
- DE WITTE, Bruno. Do Not Mention the Word: Sovereignty in two Europhile Countries: Belgium and The Netherlands. IN: WALKER, Neil (ed). *Sovereignty in Transition*. Oxford: Hart, 2003, s. 351-366.
- DE WITTE, Bruno. European Union Law: How Autonomous is its Legal Order? *Zeitschrift für Öffentliches Recht*, 2010, roč. 65, č. 1, s. 141-155.
- DE WITTE, Bruno. Lisbon Treaty and National Constitutions. IN: CLOSA, Carlos (ed). *The Lisbon Treaty and national constitutions: Europeanisation and Democratic Implications?* Oslo: Arena, 2009, s. 25-48.
- DE WITTE, Bruno. Rules of Change in International Law: How Special is the European Community? *Netherlands Yearbook of International Law*, 1994, roč. 25, s. 299-333.
- DE WITTE, Bruno. Sovereignty and European Integration: the Weight of Legal Tradition. IN: SLAUGHTER, Anne-Marie a kol. (eds). *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence*. Oxford: Hart, 1998, s. 277-304.
- DE WITTE, Bruno. The proces of ratification and the crisis options: A legal perspective. IN: CURTIN, Deirdre (ed). *The EU Constitution: The best way forward?* The Hague: Kluwer, 2005, s. 21-38.
- DE WITTE, Bruno. Treaty Revision in the European Union: Constitutional Change through International Law. *Netherlands Yearbook of International Law*, 2004, roč. 35, s. 51-84.
- DĚDEK, Oldřich. Referendum o euru? Říkám ne. *Týden*, 31. května 2010, s. 57-58.
- DIEZ-PICAZO, Luis. A Constitution for the European Union. *EUI RSC Working Paper*, 1995, č. 9, s. 1-42.
- DIEZ-PICAZO, Luis. Observaciones sobre la cláusula de identidad nacional. IN: CARTABIA, Marta a kol. (eds). *Constitution Europea y Constituciones Nacionales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001, s. 438-451.
- DINAN, Desmond. *An Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. Houndmills: Palgrave, 2010.
- DOERING, Detmar. *Friedlicher Austritt: Braucht die Europäische Union ein Sezessionsrecht?* Trier: The Centre for the New Europe, 2002.
- DUCULESKU, Victor, ADAM, Ruxandra. Romania. KELLERMAN, Alfred a kol. (eds). *The Impact of EU Accession on the Legal Orders of New EU Member States and (Pre-)Candidate Countries: Hopes and Fears*. The Hague: Asser Press, 2006, s. 113-142.

- DUE, Ole. The Danish Ratification of the Maastricht Treaty before the Danish Supreme Court. IN: DONY, Marianne (ed). *Mélanges en Hommage Michel Waelbroeck*. Brussels: Bruylant, 1999, s. 313-331.
- Editors. An ever mighty European Council- Some recent institutional developments. *Common Market Law Review*, roč. 46, č. 5, s. 1383-1393.
- EEROLA, Essi a kol. Citizens Should Vote on Secession. *Topics in Economic Analysis & Policy*, 2004, roč. 4, č. 1, s. 1-20.
- EHLERMAN, Claus Dieter. Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft – Rechtsprobleme der Erweiterung, der Mitgliedschaft und der Verkleinerung. *Europarecht*, 1984, roč. 19, č. 1, s. 113-125.
- EICHENGREEN, Barry. *The Breakup of the euro area*. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2007.
- ELLIOT, Mark. United Kingdom: Parliamentary sovereignty under pressure. *International Journal of Constitutional Law*, 2004, roč. 2, č. 3, s. 545-627.
- EMILIOU, Nicholas. Cyprus. IN: KELLERMAN, Alfred a kol. (eds). *The Impact of EU Accession on the Legal Orders of New EU Member States and (Pre-)Candidate Countries: Hopes and Fears*. The Hague: Asser Press, 2006, s. 303-312.
- Encyclopedia Britannica. 11. vydání (1911). Dostupné na <http://www.1911encyclopedia.org/Sovereignty>
- ESTELLA DE NOREIGA, Antonio. Dissident Voice: The Spanish Constitutional Court Case Law on European Integration. *European Public Law*, 1999, roč. 5, č. 2, s. 269-299.
- Euroskop. *Zemědělství a rybolov v březnu 2011*. 8. dubna 2011. Dostupné na <http://www.euroskop.cz/8451/18748/clanek/zemedelstvi-a-rybolov-v-breznu-2011/>.
- EVERLING, Ulrich, 1983. Sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft noch Herren der Verträge? IN: BERNHARDT, Rudolf (ed). *Zum Verhältnis von Europäischen Gemeinschaftsrecht und Völkerrecht*. Berlin: Springer, 1983, s. 173-191.
- FALKNER, Gerda a kol. *Compliance in the Enlarged European Union: Living Rights or Dead Letters?* London: Ashgate, 2008.
- FEINBERG, Nathan, 1963. Unilateral Withdrawal from an International Organization. *The British Yearbook of International Law*, 1963, roč. 39, s. 189-219.
- FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. Brno: CDK, 2009.
- FILIP, Jan a kol.. *Základy státovědy*. Brno: Masarykova univerzita, 1999.
- FILIP, Jan. Evropeizace ústavního práva v České republice (vybrané problémy). *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2009, roč. 17, č. 3, s. 159-174.
- FILIP, Jan. K formulaci evropských klauzulí v ústavním právu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, roč. 18, č. 3, s. 217-224 (FILIP 2010a).
- FILIP, Jan. Komentář k čl. 87 Ústavy. IN: BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1060-1194.
- FILIP, Jan. Komentář k čl. 98 Ústavy. IN: BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1350-1378 (FILIP 2010b).
- FILIP, Jan. *Ústavní právo 1*. Brno: Doplněk, 2003.

- FOSSUM, John, MENENDEZ, Agustín José. The Constitutional Gift? A Deliberative Democratic Analysis of Constitutional Making in the European Union. *European Law Journal*, 2005, roč. 11, č. 4, s. 380-410.
- FOSSUM, John. Still Union of deep diversity? The Convention and the Constitution for Europe. IN: ERIKSEN, Erik a kol. (eds). *Developing a Constitution for Europe*. London: Routledge, 2004, s. 226-247.
- FRANKENBERG, Günter. The Return of the Contract: Problems and Pitfalls of European Constitutionalism. *European Law Journal*, 2000, roč. 6, č. 3, s. 257-276.
- FRIEL, Raymond. Providing a Constitutional Framework for Withdrawal from the EU: Article 59 of the Draft European Constitution. *International Constitutional Law Quarterly*, 2004, roč. 53, č. 2, s. 407-428.
- FRIEL, Raymond. Secession for the European Union: Checking out of the Proverbial „Cockroach Motel“. *Fordham International Law Journal*, 2003, roč. 27, č. 2, s. 590-641.
- GAJA, Giorgio. New Developments in a Continuing Story: The Relationship Between EEC Law and Italian Law. *Common Market Law Review*, 1990, roč. 27, č. 1, s. 83-95.
- GERKEN, Lüder a kol. *Mangold als ausbrechender Rechtsakt*. München: Sellier European Law, 2009.
- GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.
- GERMON, Carine. Obstacle to reform? Farm interest groups and the Common Agricultural Policy, 1968-1984. Příspěvek přednesený na konferenci EUSA, Boston, 2.-5. března 2011.
- GIALDINO, Carlo. Some Reflections on *Acquis Communautaire*. *Common Market Law Review*, 1995, roč. 32, č. 5, s. 1089-1121.
- GOLD, Marie-Therese. Voraussetzungen des freiwilligen Austritts aus der Union nach Art. I-60 Verfassungsvertrag. IN: NIEDOBITEK, Matthias, RUTH, Simone (eds). *Die neue Union – Beiträge zum Verfassungsvertrag*. Berlin: Duncker & Humblot, 2006, s. 60-82.
- GOLDAMMER, Yvonne, MATULIONYTĖ, Elzé. Towards an Improved Application of European Union Law in Lithuania: The Examples of Competition Law and Intellectual Property Law? *Croatian Yearbook of European Law*, 2007, roč. 3, s. 307-330.
- GOLDBERG, Linda a kol. Departures from the Ruble Zone: the Implications of Adopting Independent Currencies. *World Economy*, 1993, roč. 17, č. 3, s. 293-322.
- GOLDSWORTHY, Jeffrey. *Interpreting Constitutions: A Comparative Study*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- GÖLER, Daniel. Europäisierung hat viele Gesichter. Anmerkungen zur Widerlegung des Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung. *Politische Vierteljahresschrift*, 2009, roč. 50, č. 1, s. 75-79.
- GÖTTING, Friedemann. *Die Beendigung der Mitgliedschaft in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos, 2000.
- GRABENWARTER, Christoph. National Constitutional Law Relating to the European Union. IN: BOGDANDY, von Armin, BAST, Jürgen (eds). *Principles of European Constitutional Law*. Oxford: Hart, 2006, s. 95-143.
- GRANT, Wyn. The limits of common agricultural policy reform and the option of denationalization. *Journal of European Public Policy*, 1995, roč. 2, č. 1, s. 1-18.

- GRILLER, Stefan. Introduction to the Problems in the Austrian, the Finnish, and the Swedish Constitutional Order. IN: KELLERMAN, Alfred a kol. (eds). *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level*. The Hague: Asser Press, 2001, s. 147-182.
- GRIMM, Dieter. Defending Sovereign Statehood against Transforming the European Union into a State. *European Constitutional Law Review*, 2009, roč. 5, č. 3, s. 353-373.
- HABERMAS, Jürgen. Why Europe Needs a Constitution. *New Left Review*, 2001, roč. 11, č. 4, s. 5-25.
- HABLE, Angelika. *Visions on the reforms of competences in the European Convention*. Příspěvek přednesen na konferenci Governing Together in the New Europe, Cambridge, 12.-13. dubna 2003. Dostupné na <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=99409>.
- HALBERSTAM, Daniel, MÖLLERS, Christoph. The German Constitutional Court says „Ja zu Deutschland!“. *German Law Journal*, 2009, roč. 10, č. 8, s. 1241-1258.
- HALLSTRÖM, Lars. Support for European Federalism? An Elite View. *Journal of European Integration*, 2003, roč. 25, č. 1, s. 51-72.
- HALTERN, Ulrich. Europäischer Kulturkampf. Zur Wahrung „nationaler Identität“ im Unions-Vertrag. *Der Staat*, 1998, roč. 37, č. 4, s. 591-623.
- HAMILTON, Scott, BICKHAM, Edward. Britain in the European Community. The advantages and opportunities. *Politics Today*, 1981, roč. 17, č. 3, s. 302-324.
- HAMULÁK, Ondrej. *Právo Evropské unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky*. Praha: Leges, 2010.
- HARCK, Sten, OLSEN, Henrik. Decision Concerning the Maastricht Treaty. *American Journal of International Law*, 1999, roč. 93, č. 1, s. 209-221.
- HARTLEY, Trevor. *The Foundation of Community Law*. Oxford: Clarendon Press, 1981.
- HARTLEY, Trevor. *The Foundations of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- HATHAWAY, Oona. International Delegation and State Sovereignty. *Law and Contemporary Problems*, 2008, roč. 71, s. 115-149.
- HELPER, Laurence. Exiting Treaties. *Virginia Law Review*, 2005, roč. 91, č. 7, s. 1579- 1648.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Právnícký slovník*. Praha: C.H. Beck, 2009.
- HERBST, Jochen. Observations on the Right to Withdraw from the European Union: Who are the “Masters of the Treaties?”. *German Law Journal*, 2005, roč. 6, č. 11, s. 1755-1760.
- HERDEGEN, Mathias. Maastricht and the German Constitutional Court: Constitutional Restraints for an Ever Closer Union. *Common Market Law Review*, 1994, roč. 31, č. 3, s. 235-249.
- HERDEGEN, Matthias. Monetary Union as a permanent community based on the rule of law. *EMU Watch*, 1998, č. 52, s. 1-10.
- HERVEY, Tamara. Legal Issues concerning the Barber Protocol. IN: O'KEEFFE, David, TWOMEY, Patrick (eds). *Legal Issues of the Maastricht Treaty*. London: Chancery Law, 1994, s. 329-337.
- HERZOG, Roman, GERKEN, Lüder. *Europa entmachtet uns und unsere Vertreter*. Welt, 13. ledna 2007. Dostupné na

[http://www.welt.de/politik/article715345/Europa\\_entmachtet\\_und\\_unsere\\_Vertrere.html](http://www.welt.de/politik/article715345/Europa_entmachtet_und_unsere_Vertrere.html).

- HILF, Meinhard. Artikel 240. IN: VON DER GROEBEN, Hans (ed). *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag. Band 5*. Baden-Baden: Nomos, 1997, s. 576-791.
- HINSLEY, Francis. *Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- HIX, Simon. *Political System of the European Union*. Houndmills: Palgrave, 2005.
- HODA, Daniel. Úloha orgánů státní správy a úředníků při přípravě a sjednávání předpisů Evropské unie a jejich následném provádění. *Správní právo (Legislativní příloha)*, 2010, roč. 43, č. 2, s. II-XXV.
- HOFFMEISTER, Frank. Constitutional Implications of EU Membership: A View from the Commission. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2007, roč. 3, 59-97.
- HOFMEISTER, Hannes. 'Should I Stay or Should I Go?'- A Critical Analysis of the Rights to Withdraw from the EU. *European Law Journal*, 2010, roč 16, č. 5, s. 589-603.
- HOFSTÖTTER, Michael, 2001. Suspension of Rights by International Organisations: The European Union, the European Communities and other International Organizations. IN: KRONENBERGER, Vincent (ed). *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?* The Hague: Asser Press, s. 23-52.
- HOGAN, Gerard. Ireland and the European Union: Constitutional Law and Practice. IN: KELLERMAN, Alfred a kol. (eds). *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level*. The Hague: Asser Press, 2001, s. 89-107.
- HOLLÄNDER, Pavel. Suverenita státu (paradoxy a otazníky), In: GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 87-114.
- HOPPE, Tilman. Die Europäisierung der Gesetzgebung: Der 80-Prozent-Mythos lebt. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2009, roč. 20, č. 6, s. 168-169.
- HRUŠKA, Blahoslav. Hvězdička za padesát miliard. *Ekonom*, 18. února 2010, s. 12-15.
- HUDSON, David. Some reflections on the implications of the Barber decision. *European Law Review*, 1992, roč. 17, č. 2, s. 163-171.
- HŮLKA, Štěpán, KYSELA, Jan. Mezinárodní smlouvy – jejich klasifikace, sjednávání, ratifikace a právní účinky. *Právní rozhledy*, 2005, roč. 13, č. 6, s. 191-200.
- CHALMERS, Daniel a kol. *European Union Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- CHARPY, Chloé. The Status of (Secondary) Community Law in the French Internal Order: The Recent Case-Law of the Conseil Constitutionnel and the Conseil d'Etat'. *European Constitutional Law Review*, 2007, roč. 3, č. 3, s. 436-462.
- CHEN, Yan, ORDESHOOK, Peter. Constitutional Secession Clauses. *Constitutional Political Economy*, 1994, roč. 5, roč. 1, s. 45-60.
- CHRISTENSEN, Jørgen. Keeping in Control: The Modest Impact of the EU on Danish Legislation. *Public Administration*, 2010, roč. 88, č. 1, s. 18-35.
- CHRYSSOGONOS, Kostas. The European Union and the Greek Constitutional Order. IN: KELLERMAN, Alfred a kol. (eds). *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level*. The Hague: Asser Press, 2001, s. 141-146.
- IRVING, Robert. The United Kingdom Referendum, June 1975. *European Law Review*, 1976, roč. 1, č. 1, s. 3-12.

- JÄÄSKINEN, Niilo. The Application of Community law in Finland: 1995-1998. *Common Market Law Review*, 1999, roč. 36, č. 2, s. 407-441.
- JACOBS, Francis. The Constitutional Impact of the Forthcoming Enlargement of the EU: What Can Be Learnt from the Experience of the Existing Member States? IN: KELLERMAN, Alfred a kol. (eds). *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level*. The Hague: Asser Press, 2001, s. 183-193.
- JACQUE, Jean-Paul. The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. *Common Market Law Review*, 2011, roč. 48, č. 4, s. 995-1023.
- JACQUE, Jean-Paul. Unilateral statements by the Council, the Commission and the Member States when adopting European legislative acts. *Study PE 426.655*. Brussels: European Parliament, 2010.
- JAKAB, András. Neutralizing the Sovereignty Question: Compromise Strategies in Constitutional Argumentation efore European Integration and since. *European Constitutional Law Review*, 2006, roč. 2, č. 3, s. 375-397.
- JANTZ, Bastian, VEIT, Sylvia. *Sunset Legislation and Better Regulation*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2010.
- JARUKAITIS, Irmantas. Lithuania. IN: KELLERMAN, Alfred a kol. (eds). *The Impact of EU Accession on the Legal Orders of New EU Member States and (Pre-)Candidate Countries: Hopes and Fears*. The Hague: Asser Press, 2006, s. 385-408.
- JENNY, Marcelo, MÜLLER, Wolfgang. From the Europeanization of Lawmaking to the Europeanization of National Legal Orders: The Case of Austria. *Public Administration*, 2010, roč. 88, č. 1, s. 35-56.
- JESSUP, Philip. *A Modern Law of Nations*. New York: Macmillan, 1948.
- JIRÁSKOVÁ, Věra. Ústavní základ, na jakém se členské státy vzdaly svých kompetencí a způsob jejich předání EU. IN: PAVLÍČEK, Václav (ed). *Suverenita a evropská integrace*. Praha: Univerzita Karlova, 1999, s. 49-70.
- JOERGES, Christian, EVERSON, Michelle. Law, Economics and Politics in the Constitutionalization of Europe. IN: ERIKSEN, Erik a kol. (eds). *Developing a Constitution for Europe*. London: Routledge, 2004, s. 162-179.
- JÜRANKI, Antero. Transferring Powers of a National-State to International Organizations: The Doctrine of Sovereignty Revisited. IN: JÜRANKI, Antero (ed). *National Constitutions in the Era of Integration*. The Hague: Kluwer Law, 1999, s. 65-83.
- KAISER, Joseph. Das Europarecht in der Krise der Gemeinschaften. *Europarecht*, 1966, roč. 1, č. 1, s. 4-23.
- KANÁRIK, Imrich. Novelizácia Ústavy SR a jej vplyv na suverenitu štátu. IN: GOLOTKA, Pter (ed). *Teoretickoprávne súvislosti vstupu suverénneho štátu do Európskej únie*. Bratislava: ÚSP SAV, 2001, s. 85-100.
- KELSEN, Hans. *Reine Rechtslehre*. Wien: Springer, 1960.
- KLABBERS, Jan, LEINO, Päivi. Death by Constitution? The Draft Establishing a Constitution for Europe. *German Law Journal*, 2003, roč. 4, č. 12, s. 1293-1305.
- KLABBERS, Jan. Clinching the Concept of Sovereignty: Wimbledon Redux. *Austrian Review of International and European Law*, 1998, roč. 3, č. 3, s. 345-367.



- KLÍMA, Karel. Vztah ústavního a evropského práva v judikatuře Ústavního soudu ČR. IN: JIRÁSKOVÁ, Věra, WITKOWSKI, Zbigniew (eds). *Ústavní systém České republiky a Polské republiky po přistoupení k EU*. Praha: Leges, 2011, s. 165-176.
- KLOKOČKA, Vladimír, WAGNEROVÁ, Eliška. *Ústavy států Evropské unie: 1. díl*. Praha: Linde, 2004.
- KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavy států Evropské unie: 2. díl*. Praha: Linde, 2005.
- KOH, Harald. Why do Nations Obey International Law? *The Yale Law Journal*, 1997, roč. 106, č. 8, s. 2599-2659.
- KOCH, Henning. The Danish Constitutional Order. IN: KELLERMAN, Alfred a kol. (eds). *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level*. The Hague: Asser Press, 2001, s. 109-116.
- KOKOTT, Juliane. Report on Germany. IN: SLAUGHTER, Anne-Marie a kol. (eds). *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence*. Oxford: Hart, 1998, s. 77-132.
- KOKOTT, Juliane. The Basic Law at 60 – From 1949 to 2009: The Basic Law and Supranational Integration. *German Law Journal*, 2010, roč. 11, č. 1, s. 99-114.
- KOKOTT, Juliane, RUTH, Alexandra. The European Convention and its Draft Treaty establishing a Constitution for Europe: Appropriate answers to the Laeken questions? *Common Market Law Review*, 2003, roč. 40, č. 6, s. 1315-1345.
- KOMÁREK, Jan. Vztah práva Evropské unie a právního řádu ČR očima tří rozhodnutí Ústavního soudu. *Soudní rozhledy*, 2008, roč. 14, č. 10, s. 357-366.
- KÖNIG, Thomas, MÄDER, Lars. Antwort auf die Replik von Daniel Göler zum Beitrag „Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland“. *Politische Vierteljahresschrift*, 2009, roč. 50, č. 1, s. 80-85.
- KÖNIG, Thomas, MÄDER, Lars. Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland. *Politische Vierteljahresschrift*, 2008, roč. 49, č. 3, s. 438-463.
- KONZENDORF, Götz a kol. *Milestones on the way to Better Regulation*. Luxembourg: Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, 2005.
- KOSTA, Vasiliki. Case Note: Case C-213/07, Michaniki AE. *European Journal of Constitutional Law*, 2009, roč. 5, č. 3, s. 501-516.
- KOUBA, Karel. Metody příčinného vysvětlení v kvalitativním politologickém výzkumu. Olomouc: Univerzita Palackého, 2011.
- KOUBOVÁ, Kateřina. Cesta z kroze: společná vláda eurozóny. *MF Dnes*, 17. srpna 2011, s. A8.
- KOWALIK-BANZYK, Krystyna. Should We Polish It Up? The Polish Constitutional Tribunal and the Idea of Supremacy of EU Law. *German Law Journal*, 2005, roč. 6, č. 10, s. 1355-1366.
- KRÁL, David, BARTOVIC, Vladimír. *Český a slovenský parlament po Lisabonské smlouvě*. Praha: Europeum, 2010.
- KRÁL, Richard. *Narižení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace*. Praha: C.H. Beck, 2006.
- KRÄMER, Hans. Greenland's European Community (EC)-referendum, background. and consequences. *German Yearbook of International Law*, 1982, roč. 25, s. 307-317.



- KRÄMER, Rieke. Looking through Different Glasses at the Lisbon Treaty: The German Constitutional Court and the Czech Constitutional Court. IN: FISCHER-LESCANO, Andreas a kol. (eds). *The German Constitutional Court's Lisbon Ruling: Legal and Political Science Perspectives*. Bremen: Universität Bremen, 2010, s. 11-20.
- KRATOCHVÍL, Jan. Římský statut Mezinárodního trestního soudu není v rozporu s ústavou. *Právní rozhledy*, 2007, roč. 15, č. 15, s. 537-543.
- KREPTUL, Andrei. The Constitutional Right of Secession in Political Theory and History. *Journal of Libertarian Studies*, 2004, roč. 17, č. 1, s. 39-100.
- KRUMA, Kristine. Constitutional Courts in the Europeanisation of National Constitutions. IN: CLOSA, Carlos (ed). *The Lisbon Treaty and national constitutions: Europeanisation and Democratic Implications?* Oslo: Arena, 2009, s. 143-166.
- KÜHN, Zdeněk a kol. *Judikatura a právní argumentace: Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Praha: Auditorium, 2006.
- KÜHN, Zdeněk. *Kauza Lisabonské smlouvy III. Pravomoci EU*. 16. prosince 2008. Dostupné na <http://jinepravo.blogspot.com/2008/12/kauza-lisabonsk-smlouvy-iii-pravomoci.html>.
- KÜHN, Zdeněk. The Application of European Union Law in the New Member States: Several Early Predictions. *German Law Journal*, 2005, roč. 6, č. 3, s. 563-582.
- KUMM, Matthias, FERRERES COMELLA, Victor. The Primacy Clause of the Constitutional Treaty and the Future of Constitutional Conflict in the European Union. *International Constitutional Law*, roč. 3, č. 2-3, s. 473-492.
- KUMM, Mattias. The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty. *European Law Journal*, 2005, roč. 11, č. 3, s. 262-307.
- KUMM, Mattias. To be a European citizen: Constitutional Patriotism and the Treaty Establishing a Constitution fo Europe. IN: ERIKSEN, Erik a kol (eds). *The European Constitution: the Rubicon Crossed?* Oslo: Arena, 2005, s. 7-64.
- KUNST, Jan (ed). *Evropská inspirace z Karlsruhe: vztah evropského práva k ústavnímu řádu členského státu ve světle rozhodnutí německého ústavního soudu k Lisabonské smlouvě*. Praha: OEZ, 2009.
- KYSELA, Jan. Implementace Lisabonské smlouvy v pravidlech jednání Parlamentu ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, roč. 18, č. 1, s. 40-50.
- KYSELA, Jan. K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. *Právní rozhledy*, 2002, roč. 10, č. 11, s. 525-534.
- KYSELA, Jan. Mění se struktura právního řádu a jeho atributy. *Eric Stein Working Papers*, 2009, č. 1, s. 1-20. (KYSELA 2009a)
- KYSELA, Jan. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy po „lisabonském nálezu“ Ústavního soudu. In: GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 49-61. (KYSELA 2009b)
- KYSELA, Jan. Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu jako smlouva podle čl. 10a Ústavy ČR a role národních parlamentů v ní. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2004, č. 1-2, s. 59-73.
- KYSELA, Jan. Vladimír Klokočka jako inspirace na poli metodologie ústavního práva. IN: POSPÍŠIL, Ivo, WAGNEROVÁ, Eliška (eds). *Vladimír Klokočka Liber Amicorum*. Praha: Linde, 2009, s. 107-124.
- LAFFAN, Brigid. *Integration and co-operation in Europe*. London: Routledge, 1990.

- LAFFRANQUE, Julia, D'SA, Rena. Getting to Know You: The Developing Relationship between National Courts of the "Newer" Member States and the European Court of Justice, with particular Reference to Estonia. *European Business Law Review*, 2008, roč. 18, č. 2, s. 311-320.
- LAMMERT, Norbert. *Über Macht und Ohnmacht, Äpfel und Birnen*. 17. března 2007. Dostupné na [http://www.welt.de/dossiers/eu-macht/article766244/Ueber Macht und Ohnmacht Aepfel und Birnen.html](http://www.welt.de/dossiers/eu-macht/article766244/Ueber_Macht_und_Ohnmacht_Aepfel_und_Birnen.html).
- LANZA, Elisabetta. Core of State Sovereignty and Boundaries of European Union's Identity in the Lissabon – Urteil. *German Law Journal*, 2010, roč. 11, č. 4, s. 399-418.
- LEBECK, Carl. National Constitutionalism, Openness to International Law and the Pragmatic Limits of European Integration – European Law in the German Constitutional Court from EEC to the PJCC. *German Law Journal*, 2006, roč. 7, č. 11, s. 907-945.
- LECHNER, Susanne, OHR, Renate. *The rights of withdrawal in the treaty of Lisbon: a game theoretic reflection of different decision processes in the EU*. 12. leden 2010. Dostupné na <http://www.springerlink.com/content/n1688813q5754711/fulltext.pdf>.
- LECHNER, Susanne. *A right of withdrawal in the Constitution: Are member states going to make use of it?* 28. říjen 2005. Dostupné na [http://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/konference/02/02\\_Lechner.pdf](http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/konference/02/02_Lechner.pdf).
- LEMPP, Jakob. Coreper Enlarged. *European Political Economy Review*, 2007, roč. 6, č. 1, s. 31-52.
- LENAERTS, Koen, VAN NUFFEL, Piet. *Constitutional Law of the European Union*. London: Sweet and Maxwell, 2005.
- LENAERTS, Koen. Constitutionalism and the Many Faces of Federalism. *American Journal of Comparative Law*, 1990, roč. 38, č. 2, s. 205-263.
- LINDAHL, Hans. Acquiring a Community: The Acquis and the Institution of European Legal Order. *European Law Journal*, 2003, roč. 9, č. 4, s. 433-450.
- LINDAHL, Hans. Sovereignty and Representation in the EU. IN: WALKER, Neil (ed). *Sovereignty in Transition*. Oxford: Hart, 2003, s. 87-114.
- LINDAHL, Lars. *Position and Change: A Study in Law and Logic*. Dordrecht: Reidel, 1977.
- LOUGHLIN, Martin. Ten Tenets of Sovereignty. IN: WALKER, Neil (ed). *Sovereignty in Transition*. Oxford: Hart, 2003, s. 55-86.
- LOUIS, Jean-Victor. Union Membership: Accession, Suspension of Membership Rights and Unilateral Withdrawal. Some Reflections. IN: PERNICE, Ingolf, ZEMÁNEK, Jiří (eds). *A Constitution for Europe: The IGC, the Ratification Process and Beyond*. Baden-Baden: Nomos, 2005, s. 223-234.
- LYALL, Sarah, CASTLE, Stephan. Ireland Derails a Bid to Recast Europe's Rules. *New York Times*, 14. červen 2008, s. A1.
- MADURO, Miguel. The Heteronyms of European Law. *European Law Journal*, 1999, roč. 5, č. 2, s. 160-168.
- MAGNARARIS, Greece: The Principles of Supremacy of Community Law- The Greek Challenge. *European Law Review*, 1998, roč. 23, č. 2, s. 179-183.
- MALENOVSKÝ, Jiří. K řízení o ratifikaci smlouvy o ústavě pro Evropu: na okraj uvažovaného ústavního zákona o ratifikaci. *Právník*, 2005, roč. 144, č. 4, s. 337-359.

- MALENOVSKÝ, Jiří. K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva. *Právní rozhledy*, 2006, roč. 14, č. 21, s. 774-783.
- MALENOVSKÝ, Jiří. Komentovaný návrh článků Ústavy České republiky upravující její vztah m mezinárodnímu právu. *Právník*, 1999, roč. 138, č. 5, s. 385-404.
- MALENOVSKÝ, Jiří. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR. *Právník*, 2003, roč. 142, č. 5, s. 841-854.
- MALENOVSKÝ, Jiří. Znovu k navrhované ratifikaci Římského statutu Českou republikou. *Právní rozhledy*, 2007, roč. 15, č. 22, s. 803-809.
- MARŠÁLKOVÁ, Zuzana. Jak daleko sahá omezení pravomocí orgánů ČR po vstupu do EU ve světle nálezu Ústavního soudu ve věci cukerných kvót? *Právní rozhledy*, 2006, roč. 14, č. 15, s. 553-561.
- MARTINEZ LAGE, Santiago, SANTAOLALLA Gadea, Francisco. Spanish Accession to the Euroepan Communities: Legal and Constitutional Implications. *Common Market Law Review*, 1986, roč. 23, č. 1, s. 11-37.
- MARTINEZ, Magdalena. *National Sovereignty and International Organizations*. The Hague: Kluwer Law, 1996.
- MARTINICO, Giuseppe, POLLICINO, Oreste (eds). *The National Judicial Treatment of the ECHR and EU Laws. A Comparative Constitutional Perspective*. Groningen: Europa Law Publishing, 2010.
- MARTINS, Carla a kol. *Agricultural statistics: Main results (2008-2009)*. Brussels: European Commission, 2010.
- MATTERA, Alfonso a kol.. *Pénélope: projet de constitution de l'Union européenne*. Brussels: Clément Juglar, 2003.
- MATTHEWS, Clive. *What percentage of our laws actually come from the EU?* 3. červen 2009. Dostupné na <http://liberalconspiracy.org/2009/06/03/what-percentage-of-our-laws-actually-come-from-the-eu/>
- MAYER, Franz, Rashomon in Karlsruhe- A reflection on Democracy and Identity in the European Union. *Jean Monnet Working Paper*, 2010, č. 5, s. 1-40.
- MAYER, Franz. *Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung*. München: C.H. Beck, 2000.
- MAYER, Franz. The Debate on European Powers and Competencies: Seeing Trees but not the Forest? *WHI Paper*, 2003, č. 18, s. 1-25.
- MCCORMICK, Neil. *Questioning Sovereignty: Law, State and Practical Reason*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- MCGEE, Robert. Some Comments on the Draft EU Constitution's Exit Proposal. *Policy Briefing of the Adam Smith Institute*, červenec 2003, s. 1-13.
- MERON, Theodor. The Authority to Make Treaties in the Late Middle Ages. *The Americal Journal of International Law*, 1995, roč. 89, č. 1, s. 1-20.
- MERRIAM, Charles. *The History of the Theory of Sovereignty since Rousseau*. New York: the Columbia Unviersity Press, 1900.
- MILLER, Henry a kol.. *Yes to the Prospect of Allani*. Time, 2. listopadu 1981. Dostupné na <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,950587,00.html>
- MILLER, Vaughne, TAYLOR, Claire. The Swedish Referendum on the Euro. *House of Commons Libarry Research Papers*, 2003, č. 68, s. 1-32.

- MILLER, Vaughne. EU Legislation. *House of Common Library Standard Note*, SN/IA/5419, 24. března 2010, s. 1-16.
- MINFORD, Patrick a kol.. *Should Britain Leave the EU? An Economic Analysis of a Troubled Relationship*. Cheltenham: Edward Elgar, 2005.
- MLSNA, Petr, KNĚŽÍNEK, Jan. *Mezinárodní smlouvy v českém právu*. Praha: Linde, 2009.
- MLSNA, Petr. Reflexe komunitárního práva v ústavách střeoevropských států. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2008, roč. 16, č. 1, s. 22-30.
- MOLEK, Pavel. Komentář k čl. 10a Ústavy. IN: BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 202-228.
- MOONEY, Chris. *A Short History of Sunsets*. Legal Affairs, únor 2004. Dostupné na [http://www.legallaffairs.org/issues/January-February-2004/story\\_mooney\\_janfeb04.msp](http://www.legallaffairs.org/issues/January-February-2004/story_mooney_janfeb04.msp).
- MORAVCSIK, Andrew. *Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- MORAVCSIK, Andrew. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, 1993, roč. 31, č. 4, s. 473-524.
- MORAVCSIK, Andrew. The Myth of Europe's "Democratic Deficit". *Intereconomics*, 2008, roč. 43, č. 6, s. 331-340.
- MÜLLER, Wolfgang a kol. Legal Europeanization: Comparative Perspectives. *Public Administration*, 2010, roč. 88, č. 1, s. 77-87.
- NIEDOBITEK, Matthias. The Lisbon Case of 30 June 2009 – A Comment from the European Law Perspective. *German Law Journal*, 2009, roč. 10, č. 8, s. 1267-1276.
- NIEMI, Jyrki, KOLA, Jukka. Renationalisazion of the Common Agricultural Policy: Mission Impossible? *International Food and Agribusiness Management Review*, 2005, roč. 8, č. 4, s. 23-41.
- NIEMO, Jyrki, AHLSTEDT, Jaana. *Finnish Agriculture and Rural Industries 2011*. Helsinki: Agrifood Research, 2011.
- NORMAN, Peter. *The Accidental Constitution: The Making of Europe's Constitutional Treaty*. Brussels: Eurocomment, 2005.
- NORMAN, Wayne. *Negotiating Nationalism: Nation-Building, Federalism and Secession in the Multinational State*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- NOVÁK, František. Legislativa ČR v roce 2007: kvantitativní přehled. *Právník*, 2009, roč. 148, č. 2, s. 159-177.
- OBRADOVIC, Daniela. Community law and the doctrine of divisible sovereignty. *Legal Issues of Economic Integration*, 1993, roč. 1, s. 1-20.
- OBRADOVIC, Daniela. Repatriation of Powers in the European Community. *Common Market Law Review*, 1997, roč. 34, č. 1, s. 59-88.
- OJANEN, Tuomas. The Impact of EU Membership on Finnish Constitutional Law. *European Public Law*, 2004, roč. 10, č. 3, s. 531-564.
- OLIVER, Peter. The French Constitution and the Treaty of Maastricht. *International and Comparative Law Quarterly*, 1994, roč. 43, č. 1, s. 1-25.

- OOIK, Ronald van. The European Court of Justice and the Division of Competences in the European Union. IN: OBRADOVIC, Daniela, LAVRANOS, Nikolaos (eds). *Interface between EU Law and International Law*. Groningen: Europa Law Publishing, 2007, s. 13-40.
- OPPENHEIMER, Andrew (ed). *The Relationship between European Community Law and National Law: the Cases*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- OPPENHEIMER, Andrew (ed). *The Relationship between European Community Law and National Law: the Cases. Volume 2*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- PAGE, Edward. The Impact of European Legislation on British Public Policy Making: A Research Note. *Public Administration*, 1998, roč. 76, č. 4, s. 803-809.
- PAIN, Nigel, YOUNG, Garry. The macroeconomic impact of UK withdrawal from the EU. *Economic Modelling*, 2004, roč. 21, č. 3, s. 387-408.
- PATSALIDES, Christos. Accomodating the Principle of Supremacy of Community Law to the Cypriot Legal Order: The Necessity for a Constitutional Amendment. *European Public Law*, 2006, roč. 12, č. 3, s. 363-370.
- PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. 1. díl: Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998.
- PERIŠIN, Tamara. Interaction of Fundamental (Human) Rights and Fundamental (Market) Freedoms in the EU. *Croatian Yearbook of European Law*, 2006, roč. 2, s. 69-98.
- PERNICE, Ingolf. Europäische Union (Artikel 23). IN: DREIER, Horst (ed). *Grundgesetz: Kommentar. Band II*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2006, s. 415-501.
- PERSONN, Mats. *Out of Control? Measuring a decade of EU regulation*. London: Open Europe, 2009.
- PFERSMANN, Otto. The new revision of the old constitution. *International Journal of Constitutional Law*, 2005, roč. 3, č. 2-3, s. 383-404.
- PHELAN, Diarmuid Rossa. *Revolt or Revolution: The Constitutional Boundaries of the European Community*. Dublin: Sweet and Maxwell, 1997.
- PHELAN, William. Can Ireland Legislate Contrary to European Community Law. *European Law Review*, 2008, roč. 33, č. 4, s. 530-549.
- PIKNA, Bohumil. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční poslupráce)*. Praha: Linde, 2003.
- PIRIS, Jean-Claude. *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- PÍTROVÁ, Lenka. Ke koncepci „oboustranné flexibility“. *Právní zpravodaj*, 2007, roč. 8, č. 8, s. 6-7.
- PLEHWE, Dieter. Transformation europäischer Governance im Bereich Verkershpolitik. *Integration*, 2008, roč. 31, č. 3, s. 290-306.
- PLIAKOS, Asterios, ANAGNOSTARAS, Georgios. Who is the Ultimate Arbiter? The Battle over Judicial Supremacy in EU Law. *European Law Review*, 2011, roč. 36, č. 1, s. 109-123.
- POGAČNIK, Miha a kol. Slovenia. IN: KELLERMAN, Alfred a kol. (eds). *The Impact of EU Accession on the Legal Orders of New EU Member States and (Pre-)Candidate Countries: Hopes and Fears*. The Hague: Asser Press, 2006, s. 179-194.
- POLLACK, Mark. Delegation, Agency and Agenda Setting in the EC. *International Organization*, 1997, roč. 51, č. 1, s. 99-134.
- POLLACK, Mark. *The Engines of European Integration*. Oxford: Oxford University Press, 2003.



- PONTHOREAU, Marie-Claire. Interpretations of the National Identity Clause. IN: BARONCELLI, Stefano a kol. (eds). *Back to Maastricht: Obstacles to Constitutional reform within the EU Treaty (1991-2007)*. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, 2008, s. 49-68.
- POSCH, Albert. Community law and Austrian constitutional law. *Vienna Journal on International Constitutional Law*, 2008, roč. 2, č. 4, s. 272-283.
- PROCTOR, Charles. The future of euro- what happens if a Member State leaves? *Journal of Financial Transformation*, 2007, roč. 19, s. 141-157.
- PROKOP, Ladislav. *Příprava a průběh měnové odluky v České republice v roce 1993*. Praha: Institut ekonomie ČNB, 1994.
- RAMOS, Rui Manuel. The Adaptation of the Portuguese Constitutional Order to Community Law. IN: KELLERMAN, Alfred a kol. (eds). *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level*. The Hague: Asser Press, 2001, s. 131-140.
- RASMUSSEN, Hjalte (ed). *Greenland in the process of leaving the European Communities*. Copenhagen: Forlaget Europa, 1983.
- RASMUSSEN, Hjalte. Denmark's Waning Constitutionalism and Article 20 of the Constitution on Transfer of Sovereignty. IN: ALBI, Anelli, ZILLER, Jacques (eds). *The European Constitution and National Constitutions*. The Hague: Kluwer Law, 2007, s. 149-156.
- RASMUSSEN, Morten. From Costa v ENEL to the Treaties of Rome: A Brief History of a Legal Revolution. IN: MADURO, Miguel, AZOULAI, Loic (eds). *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*. Oxford: Hart, 2010, s. 69-85.
- REESTMAN, Jan-Herman. The Franco-German Constitutional Divide: Reflections on National and Constitutional Identity. *European Constitutional Law Review*, 2009, roč. 5, č. 3, s. 374-390.
- Regiert Brüssel Deutschland? Der 80%-Mythos und die Europawahl*. 26. května 2009. Dostupné na [http://www.fernuni-hagen.de/polis/lg3/aktuelles/regiert\\_bruessel\\_deutschland.shtml](http://www.fernuni-hagen.de/polis/lg3/aktuelles/regiert_bruessel_deutschland.shtml).
- RIDEAU, Joel (ed). *Les Etats membres de l'Union européenne. Adaptations-Mutations-Résistances*. Paris: LGDJ, 1997.
- RICHARDS, Claudina. The supremacy of Community law before the French Constitutional Court. *European Law Review*, 2006, roč. 31, č. 4, s. 499-517.
- RUGGERI LADERCHI, Francesco. Report on Italy. IN: SLAUGHTER, Anne-Marie a kol. (eds). *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence*. Oxford: Hart, 1998, s. 147-170.
- SADURSKI, Wojciech. Solange, charter 3: Constitutional Courts in Central Europe – Democracy- European Union. *European Law Journal*, 2008, roč. 14, č. 1, s. 1-35.
- SAMMUT, Ivan. Malta and European Union Law. IN: LAZOWSKI, Adam (eds). *The Application of EU Law in the New Member States: Brave New World*. The Hague: Asser Press, 2010, s. 453-470.
- SAPIR, André a kol. *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*. Oxford: Oxford: University Press, 2004.
- SAROOSHI, Dan. *International Organizations and their Exercise of Sovereign Powers*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Sborník z konference The Position of Constitutional Courts Following Integration into the European Union. Bled, Slovinsko, 30. září-2. října 2004. Dostupné na [www.us-rs.si/media/zbornik.pdf](http://www.us-rs.si/media/zbornik.pdf)

- Scientific Council for Government Policy (WRR). *Rediscovering Europe in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2007.
- SCOTT, Hal. When the Euro Falls Apart. *International Finance*, 1998, roč. 1, č. 2, s. 207-228.
- SEIDL-HOHENVELDERN, Ignaz. Constitutional problems involved in Austria's accession to the EU. *Common Market Law Review*, 1995, roč. 32, č. 3, s. 727-741.
- SHAW, Jo. Legal and Political Sources of the European Constitution. *Northern Ireland Legal Quarterly*, 2004, roč. 55, č. 3, s. 214-241.
- SHAW, Jo. What Happens if the Constitutional Treaty Is Not Ratified? *European Policy Brief*, 2004, č. 6, s. 1-8.
- SHORTEN, Andrew. *Constitutional Secession Rights, Blackmail Threats and Multinational Democracy*. Červen 2010. Dostupné na [http://eis.bris.ac.uk/~plcdib/territory/papers/shorten\\_blackmail.pdf](http://eis.bris.ac.uk/~plcdib/territory/papers/shorten_blackmail.pdf).
- SCHÄFER, Wolf. Withdrawal Legitimised? On the Proposal by the Constitutional Convention for the Right of Secession from the EU. *Intereconomics*, 2003, roč. 38, č. 4, s. 182-185.
- SCHÄFFER, Torsten. The Legal Framework for the Enlargement of the Euro Area. *DG for Economic and Financial Affairs Occasional Papers*, 2006, č. 23, s. 1-42.
- SCHARPF, Fritz. The JDT Model: Context and Extensions. IN: FALKNER, Gerda (ed). *The EU's Decision Traps: Comparing Policies*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 217-236.
- SCHARPF, Fritz. The Joint-decision Trap- Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration*, 1988, roč. 66, č. 3, s. 239-278.
- SCHILLING, Theodor. The Autonomy of the Community Legal Order- An Analysis of Possible Foundation. *Harvard International Law Journal*, 1996, roč. 37, č. 2, s. 389-409.
- SCHMITT, Carl, 1985. *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*. Berlin: Duncker & Humblot.
- SCHÖNBERGER, Christoph. Lisbon in Karlsruhe: Maastricht's Epigones at Sea. *German Law Journal*, 2009, roč. 10, č. 8, s. 1201-1218.
- SCHORKOPF, Frank. The European Union as An Association of Sovereign States: Karlsruhe's Ruling on the Treaty of Lisbon. *German Law Journal*, 2009, roč. 10, č. 8, s. 1219-1240.
- SCHUTTE, Camilo. Spain Tribunal Constitucional on the European Constitution. Declaration of 13 December 2004. *European Constitutional Law Review*, 2005, roč. 1, č. 2, s. 281-292.
- SCHÜTZE, Robert. *From Dual to Cooperative Federalism- The Changing Structure of European Law*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- SCHÜTZE, Robert. On "federal" ground: The European Union as an (inter)national phenomenon. *Common Market Law Review*, 2009, roč. 46, č. 4, s. 1069-1105. (SCHÜTZE 2009a)
- SCHWARZE, Jürgen (ed). *The Birth of a European Constitutional Order*. Baden-Baden: Nomos, 2001.
- SIMON, Denis. *Komunitární právní řád*. Praha: ASPI, 2005.
- SINCLAIR, Ian. *The Vienna Convention on the Law of Treaties*. Manchester: Manchester University Press, 1984.
- Slovník veřejného práva československého*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000.
- SMITS, René. The European Constitution and EMU: An Appraisal. *Common Market Law Review*, 2005, roč. 42, č. 2, s. 425-468.

- SMULOVITZ, Catalina. *Legal Mobilization and Judicialization in Latin America: Political Consequences of a Newly Discovered Tool*. Příspěvek přednesený na konferenci LSS, New Delhi, 9. ledna 2009.
- Snoring while a superstate emerges?* *The Economist*, 8. května 2003. Dostupné na <http://www.economist.com/node/1763738>.
- SORENSEN, Georg. Sovereignty: Change and Continuity in a Fundamental Institution. *Political Studies*, 1999, roč. 47, č. 3, s. 590-604.
- SPAACK, Torben. Explicating the Concept of Legal Competence. IN: HAGE, Jaap, PFORDTEN, Dietmar (eds). *Concepts in Law*. London: Springer, 2009, s. 67-80.
- SPITZER, Robert. *Saving the Constitution from Lawyers: How Legal Training and Law Reviews Distort Constitutional Meaning*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- STEINBACH, Armin. The Lisbon Judgment of the German Federal Constitutional Court - New Guidance on the Limit of European Integration? *German Law Journal*, 2010, roč. 11, č. 4, s. 367-390.
- STEPHAN, Paul. The New International Law- Legitimacy, Accountability, Authority, and Freedom in the New Global Order. *University of Colorado Law Review*, 1999, roč. 70, č. 3, s. 1555-1587.
- SUNSTEIN, Cass. Constitutionalism and Secession. *University of Chicago Law Review*, 1990, roč. 58, č. 2, s. 633-670.
- SYKES, Alan. Protectionism as a Safeguard: A Positive Analysis of the GATT Escape Clause with Normative Speculation. *University of Chicago Law Review*, 1991, roč. 58, č. 1, s. 255-305.
- SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Parlament České republiky*. Praha: Linde, 2008.
- SYLLOVÁ, Jindřiška. Komentář k čl. 50 L-SEU. IN: SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. (eds). *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 185-187.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch. Materiální ohniskou ústavního pořádku, jeho ochrana a nálezy Ústavního soudu ve věci M. Melčáka. IN: POSPÍŠIL, Ivo, WAGNEROVÁ, Eliška (eds). *Vladimír Klokočka Liber Amicorum*. Praha: Linde, 2009, s. 217-234.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Může prezident republiky odmítnout ratifikaci mezinárodní smlouvy?* *Jiné právo*, 14. ledna 2009. Dostupné na <http://jinepravo.blogspot.com/2009/01/me-prezident-republiky-odmtnout.html> (komentář Pavla Hasenkopfa pod článkem).
- ŠTURMA, Pavel. Evropská unie a členské státy před Evropským soudem pro lidská práva (ve světle případu Bosphorus). *Právník*, 2008, roč. 147, č. 1, s. 1-18.
- TANCHEV, Evgeni, BELOV, Martin. Constituting Gradualism: Adapting to EU Membership and Improving the Judiciary in the Bulgarian Constitution. *European Public Law*, 2008, roč. 14, č. 1, s. 3-18.
- TANCHEV, Evgeni, PETEVA, Jenia. Bulgaria: . IN: KELLERMAN, Alfred a kol. (eds). *The Impact of EU Accession on the Legal Orders of New EU Member States and (Pre-)Candidate Countries: Hopes and Fears*. The Hague: Asser Press, 2006, s. 33-68.
- TEASDALE, Anthony. Life and Death of the Luxembourg Compromise. *Journal of Common Market Studies*, 1993, roč. 31, č. 4, s. 567-579.
- THIEFFRY, Gilles. Not so unthinkable- the break-up of European Monetary Union. *International Financial Law Review*, 2005, roč. 24, č. 7, s. 1-3.



- THYM, Daniel. In the Name of Sovereign Statehood: A Critical Introduction to the Lisbon Judgment of the German Constitutional Court. *Common Market Law Review*, 2009, roč. 46, č. 6, s. 1795-1822.
- TÖLLER, Annette. How European Integration Impacts on National Legislatures: The Europeanization of The German Bundestag. *Center for European Studies (Harvard) Working Papers Series*, 2006, č. 06.2, s. 1-22.
- TÖLLER, Annette. Measuring and Comparing the Europeanization of National Legislation: A Research Note. *Journal of Common Market Studies*, 2010, roč. 48, č. 2, s. 417-444.
- TÖLLER, Annette. Mythen und Methoden: Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80%-Mythos. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2008, roč. 39, č. 1, s. 3-18.
- TOMÁŠEK, Michal. *Evropské měnové právo*. Praha: C.H. Beck, 2007.
- TOMÁŠEK, Michal. Mechanismy resistance národního ústavního práva vůči právu evropskému. *Právník*, 2003, roč. 142, č. 11, s. 1057-1075.
- TOMÁŠEK, Michal. Nové otázky měnové suverenity. *Právník*, 2003, roč. 142, č. 3, s. 225-243.
- TOMÁŠEK, Michal. *Právní nástupnictví měny euro*. Praha: Linde, 2000.
- TORRE, de la Augusto a kol. *Living and Dying with Hard Pegs: The Rise and Fall of Argentina's Currency Board*. Buenos Aires: CIF, 2003.
- TRECHSEL, Alexander. How to federalize the European Union ... and why bother. *Journal of European Public Policy*, 2005, roč. 12, č. 3, s. 401-418.
- TUSHNET, Mark. The Possibilities of Comparative Constitutional Law. *Yale Law Journal*, 1999, roč. 108, s. 1225-1308.
- UITZ, Renata. EU Law and the Hungarian Constitutional Court: Lessons from the First Post-Accession Encounter. IN: SADURSKI, Wojciech a kol. (eds). *Aprés Enlargement: Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe*. Florence: Robert Schuman Centre, 2006, s. 41-64.
- URBANOVÁ, Klára. Revize jednacích řádů národních parlamentů EU v souvislosti s Lisabonskou smlouvou. *Studie Parlamentního institutu č. 1.212*, prosinec 2010, s. 1-13.
- USHER, John. Case C-376/98, Germany v. European Parliament and Council (Tobacco Advertising). *Common Market Law Review*, 2001, roč. 38, č. 6, s. 1519-1543.
- UŠACKA, Anita. Latvia. IN: KELLERMAN, Alfred a kol. (eds). *The Impact of EU Accession on the Legal Orders of New EU Member States and (Pre-)Candidate Countries: Hopes and Fears*. The Hague: Asser Press, 2006, s. 369-384.
- VADAPALAS, Vilenas. Lithuania: The Constitutional Impact of the Enlargement at National Level. IN: KELLERMAN, Alfred a kol. (eds). *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level*. The Hague: Asser Press, 2001, s. 347-368.
- VAN DEN BRINK, Ton. Implementing European Union Law in the Netherlands: the Current System, Limitations and Possible Alternatives. *European Public Law*, 2006, roč. 12, č. 1, s. 111-125.
- VAN GESTEL, Rob, MICKLITZ, Hans. Revitalizing Doctrinal Legal Research in Europe: What about Methodology? *EUI Working Papers: Law*, 2011, č. 5, s. 1-38.
- VANTHOOR, Wim. *European Monetary Union Since 1848*. London: Edward Elgar, 1996.

- VASEY, Martin. Decision-making in the Agriculture Council and the Luxembourg Compromise. *Common Market Law Review*, 1988, roč. 25, č. 4, s. 725-732.
- VENCOVSKÝ, František. *Vzestupy a propady československé koruny*. Praha: Oeconomica, 2003.
- Venice Commission. Opinion on the New Constitution of Hungary. *Opinion no. 621/2011*, 20. června 2011.
- VERZIJL, Jan. *International Law in Historical Perspective*. Leiden: Sijthoff, 1968.
- VEVERKA, Vladimír a kol. *Základy teorie práva a právní teorie*. Praha: Codex, 1996.
- VIBERT, Frank. *A core agenda for the Inter-Governmental Conference (IGC)*. London: European Policy Forum, 1995.
- VON BEYME, Klaus. *Der Gesetzgeber*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1997.
- VOSSKUHLE, Andreas. Multilevel Cooperation of the European Constitutional Courts: Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund. *European Constitutional Law Review*, 2010, roč. 6, č. 2, s. 175-198.
- WAELE, Henri de. The European Union on the road to a new legal order- the changing legality of Member State withdrawal. *Tilburg Foreign Law Review*, 2005, roč. 12, č. 2, s. 169-189.
- WAGNEROVÁ, Eliška. Suverenita z různých perspektiv. *Jurisprudence*, 2009, roč. 18, č. 8, s. 3-10.
- WALKER, Neil. Legal Theory and the European Union: A 25th Anniversary Essay. *Oxford Journal of Legal Studies*, 2005, roč. 25, č. 4, s. 581-601.
- WALLACE, Helen a kol.. An Overview. IN: WALLACE, Helen a kol. (eds). *Policy-making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005, s. 3-12.
- WALTEMATHE, Arbes. *Austritt aus der EU*. Frankfurt: Peter Lang, 2000.
- WEATHERILL, Stephen. Competence and Legitimacy. IN: BARNARD, Catherine, ODUDU, Okeoghene (eds). *The Outer Limits of European Law*. Oxford: Hart, 2009, s. 17-34.
- WEIGRICH, Kai a kol.. *Wirksamkeit von Sunset Legislation und Evaluationsklauseln*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2005.
- WEILER, Joseph, HALTERN, Ulrich. The Autonomy of the Community Legal Order Through the Looking Glass. *Harvard International Law Journal*, 1996, roč. 37, č. 2, s. 411-448.
- WEILER, Joseph, LOCKHART, Nicholas. Taking Rights Seriously: the European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence. *Common Market Law Review*, 1995, roč. 32, č. 1, s. 51-94.
- WEILER, Joseph, MODRALL, James. The Creation of the European Union and its Relation to the EEC Treaties. IN: BIEBER, Roland a kol. (eds). *An Ever Closer Union: A Critical Analysis of the Draft Treaty Establishing the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1985, s. 155-177.
- WEILER, Joseph. Alternatives to Withdrawal from and International Organization: The Case of the European Economic Community. *Israel Law Review*, 1985, roč. 20, č. 2-3, s. 282-298.
- WEILER, Joseph. In defence of the status quo: Europe's constitutional Sonderweg. IN: WEILER, Joseph, WIND, Marlene (eds). *European Constitutionalism Beyond the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, s. 7-24.
- WEILER, Joseph. The Transformation of Europe. *Yale Law Journal*, 1991, roč. 100, č. 8, s. 2403-2483.
- WEINSTOCK, Daniel. Constitutionalizing the Right to Secede. *The Journal of Political Philosophy*, 2001, roč. 9, č. 2, s. 182-203.

- WEISS, Friedl. Greenland Withdrawal from the European Communities. *European Law Review*, 1985, roč. 10, č. 2, s. 177-185.
- WENDEL, Mattias. Lisbon Before the Courts: Comparative Perspectives. *European Constitutional Law Review*, 2011, roč. 7, č. 1, s. 96-137.
- WENDEL, Mattias. *Permeabilität im europäischen Verfassungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2011.
- Western Europe: Pulling Apart*. Time, 14. února 1969. Dostupné na <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,900621-1,00.html>.
- WEYR, František. *Teorie práva*. Praha: Orbis, 1936.
- WHELANOVÁ, Markéta. Implementace práva Evropské unie do českého právního řádu. *Právník*, 2009, roč. 148, č. 3, s. 263-307.
- WIDDOWS, Kelvin. The unilateral denunciation of treaties containing no denunciation clause. *The British Yearbook of International Law*, 1982, roč. 53, s. 83-114.
- WINTR, Jan. První rozhodnutí Ústavního soudu o ústavnosti mezinárodní smlouvy. *Jurisprudence*, 2009, roč. 18, č. 1, s. 21-31.
- WITKOWSKA-CHRZCZONOWICZ, Katarzyna. Členství Polské republiky v Evropské unii ve světle judikatury polského ústavního tribunálu. *Právník*, 2008, roč. 147, č. 6, s. 652-671.
- WITKOWSKA-CHRZCZONOWICZ, Katarzyna. Ústavněprávní podmínky přistoupení a členství Polské republiky v Evropské unii. IN: WITKOWSKI, Zbigniew a kol. (eds). *Konstytucjonalismus český a polský 15 a 11 let po schválení ústav obou stát*. Toruň: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikolaja Kopernika, 2009, s. 143-155.
- WITKOWSKA-CHRZCZONOWICZ, Katarzyna. Vztah ústavního a evropského práva v judikatuře Ústavního tribunálu Polské republiky. IN: JIRÁSKOVÁ, Věra, WITKOWSKI, Zbigniew (eds). *Ústavní systém České republiky a Polské republiky po přistoupení k EU*. Praha: Leges, 2011, s. 177-189.
- WOJTOWICZ, Krzysztof. Proposed Changes in the Polish Constitution of 1997 Ahead of Poland's Accession to the European Union. *Polish Yearbook of European Law*, 2001, roč. 25, s. 27-46.
- WOJTYCZEK, Krzysztof. *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*. Krakow: WUJ, 2007.
- WOUTERS, Jan. National Constitutions and the European Union. *Legal Issues of the European Integration*, 2000, roč. 25, s. 25-91.
- WYATT, Derrick. Community Competence to Regulate the Internal Market. In: DOUGAN, Michael, CURRIE, Samantha (eds). *50 Years of European Treaties*. Oxford: Hart, 2009, s. 93-136.
- WYRZYKOWSKI, Mirosław. European Clause: Is it a Threat to Sovereignty? IN: WYRZYKOWSKI, Mirosław (ed), *Constitutional Cultures*. Warsaw: Institute of Public Affairs, 2000, s. 268-275.
- XUEREB, Peter. Constitutional Questions Raised by the Proposed Accession of Malta to the European Union in the General Context: IN: KELLERMAN, Alfred a kol. (eds). *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level*. The Hague: Asser Press, 2001, s. 229-242.
- ZAHRNT, Valentin. A Guide to CAP Reform Politics: Issues, Positions and Dynamics. *ECIPE Working Papers*, 2011, č. 3, s. 1-30.

- Zavedme lepší euro pro silné státy, navrhují Němci a Francouzi. *MF Dnes*, 21. června 2010, s. B1.
- ZBÍRAL, Robert, MĚŠŤÁNKOVÁ, Petra. Institut prohlášení v Radě Evropské unie a jeho praktické dopady. *Jurisprudence*, 2008, roč. 17, č. 7, s. 3-10.
- ZBÍRAL, Robert. Jak rychle (a nenápadně) lze změnit primární právo EU aneb je možné ošálit Václava Klause? *Jiné právo*, 21. října 2010. Dostupné na <http://jinepravo.blogspot.com/2010/10/robert-zbiral-jak-rychle-nenapadne-lze.html>
- ZBÍRAL, Robert. Jednání o přistoupení Evropské unie k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod: právní kvadratura kruhu? *Právní rozhledy*, 2010, roč. 16, č. 24, s. 876-882.
- ZBÍRAL, Robert. Komentář k čl. 10a Ústavy. IN: KLÍMA, Karel a kol. *Komentář ke Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 142-172.
- ZBÍRAL, Robert. Několik poznámek k stautu a dopadům Lucemburského kompromisu na rozhodování v Radě. IN: TUNKROVÁ, Lucie a kol. *Vybrané otázky rozhodování a vyjednávání v Radě EU*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2009, s. 27-37.
- ZBÍRAL, Robert. *Teorie a praxe vyjednávání v Radě ministrů Evropské unie*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2008.
- ZBÍRAL, Robert. Vystoupení z Evropské unie ve světle evropského a mezinárodního práva. *Právník*, 2007, roč. 148, č. 7, s. 752-773.
- ZBÍRAL, Robert. Zdroje moci členských států v Radě Evropské unie: Současný stav výzkumu. *Mezinárodní vztahy*, 2008, roč. 43, č. 4, s. 32-51.
- ZEMÁNEK, Jíří. Meze ústavní autonomie EU a členských států. IN: WITKOWSKI, Zbigniew a kol. (eds). *Konstitucionalismus český a polský 15 a 11 let po schválení ústav obou stát*. Toruň: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2009, s. 125-142 (ZEMÁNEK 2009a).
- ZEMÁNEK, Jíří. Přezkum ústavnosti Lisabonské smlouvy: obsahové otázky. *Jurisprudence*, 2009, roč. 18, č. 1, s. 32-41 (ZEMÁNEK 2009b).
- ZILIOLI, Chiara, SELMAYR, Martin. *The law of the European Central Bank*. Oxford: Hart, 2001.
- ZULEEG, The European Constitution under Constitutional Constraints: The German Scenario. *European Law Review*, roč. 22, č. 1, s. 19-34.

## 10 Shrnutí a klíčová slova

<b>Název:</b>	Zpětný přenos pravomocí Evropské unie na členské státy
<b>Klíčová slova:</b>	rozdělení pravomocí, vztah ústavních a evropského práva, vystoupení z EU, společná rozhodovací past, oboustranná flexibilita, zpětvzetí pravomocí, evropské klauzule ústav

### Shrnutí:

Evropská integrace byla vždy pojmána jako jednosměrný proces prohlubování spolupráce. Tento z reálného vývoje odvozený koncept byl dominantní nejen na politické scéně, ale rovněž v akademické obci. Záměrem předložené dizertační práce je zkoumat opačný vývoj, tedy zpětný přenos pravomocí z EU na členské státy. Hlavní výzkumná otázka zní, zda je skutečně platná teze o stále bližší EU a zpětvzetí pravomocí je nemožné. Výzkumný rámec je kromě hlavní otázky vymezen sadou dalších pěti výzkumných otázek a čtyř hypotéz.

Práce je členěna (kromě úvodu a závěru) do šesti kapitol. První z nich se věnuje pojmu pravomoc na pozadí jeho významu ve zřizovacích smlouvách a ústavním právu ČR (zvláště čl. 10a Ústavy) a zjišťuje míru vzájemné kompatibility termínů. Druhá kapitola rozsáhle analyzuje charakteristiku a podmínky přenosu pravomocí ze států na EU. Na základě rozboru vybraných článků ústav členských zemí, judikatury jejich nejvyšších soudů a postoje unijního práva dochází k závěru, že se jedná sice o přenos svrchovaných práv, jde však o přenos omezený, neohrožující suverenitu členských států a hlavně o proces řízený společným úsilím států. Ani zřizovací smlouvy, ani judikatura Soudního dvora nikde neodvozují suverenitu EU.

Kapitola 3 se věnuje částečnému zpětvzetí pravomocí. Lisabonská smlouva přišla s konceptem oboustranné flexibility, který výslovně přiznává jak možnost vrácení pravomocí změnami primárního práva, tak v oblasti sdílených pravomocí formou ukončení výkonu určité činnosti ze strany EU (zrušení aktů sekundárního práva). Bohužel reálný dopad ustanovení je v praxi oslaben překážkami v rozhodovacím procesu a hrozbou tzv. společné rozhodovací pasti, což jasně dosvědčuje vývoj popsáný v případové studii reforem společné zemědělské politiky. Další část analyzuje možnost úplného zpětvzetí pravomocí, neboli vystoupení z EU. Zatímco dříve toto právo bylo zapovězeno, nově je do primárního práva včleněna výstupní klauzule dovolující dokonce jednostranné vystoupení. Změna přináší obecně řadu pozitiv i hrozeb, zvolená podoba klauzule je však nedostatečná a obsahuje několik nejasností, které mohou zvyšovat rizika v případném procesu opuštění EU. I proto text navrhuje jiné řešení. Zpětvzetí má rovněž svou vnitrostátní dimenzi, ukazuje se ale, že národní právní řády na zpětný přenos nejsou vůbec připraveny, což zejména u vystoupení může mít velmi závažné důsledky.

V neposlední řadě se práce zabývá otázkou, nakolik jsou státy reálně zasaženy přenosem pravomocí na EU a zda bez ní vlastně dovedou fakticky existovat. Kapitola 6 k problému přistupuje dvojím způsobem. Nejprve formou kvantitativního rozboru vlivu unijního práva na národní právní řád, u kterého výsledky naznačují, že míra vlivu unijního práva je daleko nižší, než se všeobecně dovozuje. V druhé části je analyzován kvalitativní rozměr přenosu na případové studii měnové unie. Zde se ukázalo, že přijetí eura je fakticky nezvratné, člen eurozóny má pouze minimální možnost jednostranně přistoupit ke zpětvzetí této pravomoci a zbývá mu tak pouze varianta souhlasného opuštění eurozóny. Dovožuji z toho, že hrozba rozpuštění států v EU rozhodně v nejbližší době nehrozí, na druhou stranu u některých důležitých pravomocí už členský stát může nárokovat samostatný postup jen za cenu velkých rizik a potenciálních ztrát.

### **Statistické údaje o práci:**

Počet stran: <sup>844</sup>	199
Počet slov:	88219 (64725)
Počet znaků včetně mezer:	605029 (444071)
Počet poznámek pod čarou:	843
Počet citovaných zdrojů:	669

---

<sup>844</sup> Jen čistý text kapitol 1 až 8, v závorce údaj bez poznámek pod čarou.

## 11 Abstract and keywords

**Title:** Repatriation of Powers from the European Union to the Member States

**Keywords:** division of powers, relationship between constitutional law and EU law, withdrawal from the EU, joint-decision trap, repatriation of powers, EU clauses in national constitutions

**Abstract:**

European integration was always considered as one-dimensional process of deepening of cooperation. This reflection of real development has been dominant at both the political scene and academia. The goal of this thesis is to analyse the reverse process, that is a repatriation of powers from the EU to the Member States. The main research question asks if the idea of ever closer EU is valid and thus the repatriation is impossible. Apart from the main question, research design is based on five other research questions and five hypotheses.

Thesis is divided (apart from introduction and conclusion) into six chapters. The first one discusses the term competence (power) in relation to its meaning in the Founding Treaties and Czech Constitution, namely Art. 10a and looks for the compatibility between both levels. Second chapter analyses in detail content and conditions of transfer of competences from Member States to the EU. Based on examination of relevant articles of Member States' constitutions, jurisprudence of selected constitutional courts and position of EU law it concludes that transfer of sovereign rights occurs, but it is a limited transfer, not threatening the sovereignty of states and mainly that it is a process ruled by common accord of countries. Both Founding Treaties and Court of Justice jurisprudence have never invoked sovereignty of the EU.

Chapter 3 debates partial repatriation of competences. The Lisbon Treaty introduced concept of two-way flexibility, which expressly confirms the possibility of both repatriation through primary law amendments and in case of shared competences through cease of exercise of certain activity from the EU (annulment of secondary law acts). Unfortunately the impact of these clauses is limited in practice due to obstacles in decision-making and threat of the joint-decision trap, which is clearly confirmed by the development described in the case study of Common Agricultural Policy reforms. The following part debates the possibility of complete repatriation, that is withdrawal from the EU. While earlier there was no such right, recently it was introduced into primary law, even as a unilateral step. The change has its general positives and drawbacks, but the actual wording of the clause is unsatisfactory and contains many ambiguities, which might increase the risks in the process of leaving the EU. As an answer to this critique, the text offers

other solution. Repatriation also has its national dimension, but it seems that internal legal orders are not prepared for it, unfortunately this could lead to serious repercussion mainly in case of withdrawal.

Last but not least the thesis answers the question how much are the states affected by the transfer of competences to the EU and if there are able to exist without it in practice. Chapter 6 answers the question through two approaches. The first one uses quantitative method of measuring the impact of EU law on national legal orders. Results confirm that the overall impact is much lower than is usually claimed. Second approach discusses qualitative dimension of transfer on the case study of Monetary Union. Text shows that accession to Eurozone is virtually irreversible, the member of Eurozone has only minimal chance to unilaterally retrieve this competence and is left only with the opportunity to exit under mutual consent. The message from these studies stands the while the threat of Member States dissolution within the EU is non-existent in foreseeable future, on the other hand in case of selected important competences the Member State is able to claim unilateral action only with great risks and potential losses.

**Statistical data about the thesis:**

Number of pages: <sup>845</sup>	199
Number of words:	88219 (64725)
Number of characters with spaces:	605029 (444071)
Number of footnotes:	843
Number of cited sources:	669

---

<sup>845</sup> Only the text of chapters 1 to 8, in brackets amounts without the footnotes.