

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Michal Punda

**Dělba pravomocí mezi Evropskou unií a členskými státy  
prizmatem Lisabonské smlouvy**

Diplomová práce

Olomouc 2013

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Dělbá pravomocí mezi Evropskou unií a členskými státy prizmatem Lisabonské smlouvy vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 10. prosince 2013.

Michal Punda

## Poděkování

Chtěl bych na tomto místě upřímně poděkovat doc. JUDr. Naděždě Šiškové, Ph.D. za poskytnuté rady a neobyčejně vřelý přístup v průběhu celého studia.

K odevzdání této práce vedla opravdu dlouhá a nelehká cesta. Nikdy nezapomenu na ty, kteří na této cestě šli spolu se mnou...

## Obsah

1	Úvod .....	6
1.1	Cíle práce .....	8
1.2	Aplikovaná metodologie .....	9
1.3	Členění práce .....	9
2	Pojem pravomoc .....	11
2.1	Terminologie v unijním právu .....	11
2.2	Pojem „pravomoc“ v čl. 10a Ústavy a jeho poměr k terminologii v unijním právu .....	12
3	Zásada svěřených pravomocí a její rozvolnění .....	14
3.1	Hodnoty a cíle Unie .....	14
3.2	Vymezení zásady svěřených pravomocí .....	15
3.3	Národní identita .....	17
3.4	Implicitní pravomoci .....	19
3.5	Doložka flexibility .....	20
3.5.1	Doložka flexibility pohledem Ústavního soudu .....	22
3.5.2	Doložka flexibility pohledem Spolkového ústavního soudu .....	25
4	Systém pravomocí .....	27
4.1	Výlučné pravomoci EU .....	28
4.2	Sdílené pravomoci .....	29
4.3	Podpůrné, koordinační a doplňkové pravomoci .....	31
4.4	Koordinační pravomoci v oblasti hospodářské politiky, politiky zaměstnanosti a sociální politiky .....	33
4.5	Společná zahraniční a bezpečnostní politika .....	34
4.6	Systém pravomocí pohledem Ústavního soudu .....	36
5	Zásada subsidiarity a proporcionality .....	39
5.1	Zásada subsidiarity .....	39
5.2	Zásada proporcionality .....	44
6	Zjednodušený postup pro přijímání změn Smluv a obecná přechodová klauzule .....	46
6.1	Vymezení zjednodušeného postupu pro přijímání změn Smluv a obecné přechodové klauzule .....	46
6.2	Zjednodušený postup pro přijímání změn Smluv a obecná přechodová klauzule pohledem Ústavního soudu .....	47
6.3	Zjednodušený postup pro přijímání změn Smluv a obecná přechodová klauzule pohledem Spolkového ústavního soudu .....	50
6.4	Vnitrostátní parlamentní kontrola .....	51
7	Legislativní proces .....	53
7.1	Řádný legislativní postup .....	53

7.2	Zvláštní legislativní postup.....	55
7.3	Nelegislativní akty.....	56
7.3.1	Delegované právní akty.....	56
7.3.2	Prováděcí právní akty.....	58
8	Závěr.....	60
9	Seznam citovaných zdrojů.....	65
9.1	Právní předpisy.....	65
9.2	Soudní rozhodnutí.....	66
9.3	Ostatní primární zdroje.....	67
9.4	Sekundární zdroje.....	69
10	Shrnutí a klíčová slova.....	74
11	Abstract and Keywords.....	76

# 1 Úvod

Jedním ze stěžejních témat objevujících se v procesu evropského integrace, které je diskutováno na unijní i vnitrostátní úrovni, a to nejen v řadách politických elit, ale rovněž v právnické či laické veřejnosti, je dělba pravomocí mezi členskými státy a Evropskou unií (dále také jen „EU“ či „Unie“). Důvodem je určitý střet mezi tradičním chápáním suverenity státu a evropskou integrací, a to zejména s její komunitární formou, jež je charakteristická iniciativní rolí společných institucí a předností práva EU. S postupným rozšiřováním integrace, resp. rozšiřováním pravomocí EU, na základě jednotlivých revizí primárního práva, jakož i s jejich extenzivním výkladem prováděným Soudním dvorem (dále také jen „SD“), tak hranice oddělující pravomoci jednotlivých členských států od pravomocí EU či pravomocí sdílených procházela neustálým vývojem. Smlouvy<sup>1</sup> před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost současně neobsahovaly žádné ustanovení obecně definující povahu, resp. jednotlivé druhy pravomocí, přičemž tyto bylo možno odvodit z jednotlivých článků Smluv (tzv. právních základů). Pravomoci byly v zásadě vymezeny funkcionální metodou - stanovením obecných cílů, více či méně konkrétních, k jejichž dosažení mají sloužit, a rovněž jednotlivými ustanoveními Smluv vymezujících, kdy a jakým způsobem má Unie jednat, nikoliv však exaktně, v některých případech *immo vero* neurčitě. Spolu s rozhodovací praxí SD, který vykládal pravomoci Unie značně extenzivně, se pak začala ozývat kritika požadující zpřesnění rozdělení pravomocí a zamezení jejich posilování ve prospěch Unie. Jistý posun v této oblasti znamenala Maastrichtská smlouva o Evropské unii, která provedla kodifikaci stávající judikatury SD v oblasti dělby pravomocí a pokusila se současně o její racionalizaci. Na základě této smlouvy došlo k přesnějšimu vymezení pravomocí Unie v souvislosti s jednotlivými cíli a politikami.

Jakkoli byl poprvé ve Smlouvách použit termín výlučná pravomoc, nebylo výslovně definováno, které pravomoci jsou výlučné či sdílené. V této otázce nepanovala shoda.<sup>2</sup> V některých případech byl však položen důraz na skutečnost, že nově formulované pravomoci Unie mají pouze podpůrnou a komplementární povahu ve vztahu k pravomocím členských států, a speciální protokoly měly omezit faktické dopady příliš extenzivní judikatury SD

---

<sup>1</sup> Pojmem „Smlouvy“ se v této práci rozumí Smlouva o Evropské unii (dále také jen „SEU“) a Smlouva o fungování Evropské unie (dále také jen „SFEU“), přičemž z kontextu je zřejmé, zda-li se jedná o dřívější dokumenty, tj. Smlouvu o založení Evropského hospodářského společenství (dále také jen „EHS“), Smlouvu o založení Evropského společenství (dále také jen „SES“) nebo o SEU před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost.

<sup>2</sup> CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. 5. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 73.

v určitých kauzách.<sup>3</sup> Maastrichtská smlouva zavedla do primárního práva zásadu svěřeni pravomocí jako obecný princip evropského práva a rovněž zobecnila zásady subsidiarity a proporcionality. Z hlediska vertikální dělby pravomocí však tento krok nebyl shledán jako dostatečný pro zvýšení její transparentnosti. Tato otázka pak byla členskými státy zásadně otevřena v Laekenské deklaraci s důrazem na zpřehlednění, zjednodušení a lepší rozdělení pravomocí.<sup>4</sup> Tématem se zabýval Konvent o budoucnosti Evropy (dále jen „Konvent“) připravující návrh Smlouvy o ústavě pro Evropu, v rámci kterého byly diskutovány různé varianty rozdělení pravomocí.<sup>5</sup> Zejména vzhledem k potřebě flexibility při plnění pravomocí EU byl odmítnut „kompetenční katalog“ (*Kompetenzkatalog*) přesně určující její činnost a způsob, jakým je tato činnost vykonávána.<sup>6</sup> Takové řešení by rovněž bylo uskutečnitelné jen s velkými obtížemi, přičemž i ve federálních státech, ve kterých je toto řešení použito (např. Německo), existují „šedé zóny“ a je nutno se obracet na ústavní soudy při řešení kompetenčních konfliktů.<sup>7</sup> Konvent se v rámci diskuse o pravomocích rovněž soustředil na modifikaci mechanismu zajišťující lepší a přísnější dodržování principu subsidiarity a proporcionality ze strany unijních institucí.<sup>8</sup> Smlouva o ústavě pro Evropu (dále jen „Smlouva o Ústavě“)<sup>9</sup> poprvé přinesla obecnou kategorizaci jednotlivých druhů pravomocí z hlediska míry zapojení Unie na přijímání právně závazných aktů. Po neúspěšné ratifikaci Smlouvy o Ústavě pak text týkající se dělby pravomocí téměř doslovně přebírá Lisabonská smlouva<sup>10</sup>.

---

<sup>3</sup> BELLING, Vojtěch, MALÍŘ, Jan, PÍTROVÁ, Lenka. *Kontrola dělby pravomocí v EU se zřetelem ke kompetenčním excesům*. Praha: Ústav státu a práva, 2010, s. 21.

<sup>4</sup> Srov. Presidency Conclusions, European Council Meeting in Laeken. *SN 300/1/01 REV 1*, 15. prosince 2001, s. 21-22.

<sup>5</sup> Přehled viz HABLE, Angelika. *Visions on the reforms of competences in the European Convention*. Příspěvek na konferenci „Governing Together in the New Europe“ pořádané na Robinson College, Cambridge, 12.-13. dubna 2003 [cit. 31.7.2013]. Dostupné na

<<http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Europe/hable.pdf>>.

<sup>6</sup> KONSTADINIDES, Theodore. *Division of Powers in European Union Law: The Delimitation of Internal Competence between the EU and the Member States*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2009, s. 226.

<sup>7</sup> Srov. CONV 47/02, 15. května 2002, s. 11. Návrh kompetenčního katalogu viz např. CONV 495/03, 20. ledna 2003.

<sup>8</sup> PIRIS, Jean-Claude. *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, s. 82.

<sup>9</sup> Smlouva o ústavě pro Evropu. Úř. věst. C 310, 16. prosince 2004, s. 1 a násl.

<sup>10</sup> Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství. Úř. věst. C 306, 17. prosince 2007, s. 1-230. Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie. Úř. věst. C 115, 9. května 2008, s. 1 a násl.

## 1.1 Cíle práce

Hlavní výzkumná otázka zní: Jaké změny v oblasti vertikální dělby pravomocí zakotvila do primárního práva Lisabonská smlouva z pohledu:

- základních zásad, kterými se řídí vymezení pravomocí a jejich výkon, tj. zásady svěřených pravomocí a zásad subsidiarity a proporcionality;
- systému pravomocí, tj. jejich kategorizace;
- zjednodušených postupů pro přijímání změn Smluv a
- legislativního procesu?

Hlavní výzkumná otázka je rozdělena do jednotlivých dílčích výzkumných otázek:

- Jaký je obsah pojmu pravomoc v právu EU a v čl. 10a Ústavy České republiky?
- Doznala zásada svěřených pravomocí Lisabonskou smlouvou nějakých změn, zejména s ohledem na částečná rozvolnění této zásady?
- Je Lisabonskou smlouvou nastolený systém pravomocí více transparentní a současně lépe ohraničující jednotlivé druhy pravomocí podle míry zapojení EU?
- Zvýšila Lisabonská smlouva úroveň kontroly zásad subsidiarity a proporcionality jako základních zásad výkonu pravomocí?
- Představuje zjednodušený postup pro přijímání změn Smluv a přechodové klauzule dle Lisabonské smlouvy další možný přesun pravomocí na unijní úroveň?
- Přispěla Lisabonská smlouva úpravou legislativního procesu k transparentnějšímu výkonu pravomocí? Byly v tomto procesu posíleny nebo oslabeny členské státy?

Považuji za důležité hned v úvodu zdůraznit některé aspekty Lisabonské smlouvy související s dělbou pravomocí, které nejsou předmětem mé této práce. Práce si neklade za cíl rozbor jednotlivých právních základů, ať už těch, které byly Lisabonskou smlouvou do Smluv doplněny, nebo těch, které byly upraveny či přesunuty. Předmětem zkoumání tak není mj. oblast bývalého III. pilíře, tj. policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Jedná se o oblast, ve které došlo k výraznému přesunu pravomocí na unijní úroveň, neboť Lisabonská smlouva tento pilíř ruší zahrnutím jednotlivých politik policejní a justiční spolupráce pod hlavu V třetí části SFEU s názvem „Prostor svobody, bezpečnosti a práva“.<sup>11</sup> Práce rovněž nereflektuje změny týkající se sjednávání mezinárodních smluv.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Lisabonská smlouva v této oblasti do jisté míry reaguje na stav, který předtím vzhledem k judikatuře SD již *de facto* částečně existoval. Srov. TOMÁŠEK, Michal. Evropská unie před Lisabonskou smlouvou a po její



## 1.2 Aplikovaná metodologie

Ke zvolenému tématu a k nastoleným výzkumným otázkám byl zvolen doktrinální přístup, v jehož rámci argumentace vychází z analýzy autoritativních zdrojů, tj. právních předpisů, soudních rozhodnutí a sekundárních zdrojů. Práce je založena zejména na interpretaci Smluv a v základní míře obsahuje judikaturu SD. Hojně je využíván náleží Ústavního soudu České republiky ve věci Lisabonské smlouvy, přičemž není ponechán stranou ani pohled německého ústavního soudu. Aplikovány jsou tradiční výkladové metody (gramatický, systematický, teleologický).

## 1.3 Členění práce

Práce se skládá z celkem 11 částí, vlastní text práce vyjma úvodu a závěru je pak rozčleněn do 6 částí.

První část pojednává o pojmu pravomoc, a to jak z pohledu unijního práva, tak z pohledu čl. 10a Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“)<sup>13</sup> a jejich vzájemnému vztahu.

Následuje část týkající se zásady svěřených pravomocí, jež je stěžejním principem uplatněném při dělbě pravomocí. Nejprve budou vymezeny hodnoty a cíle Unie, neboť ty představují základní meze při provádění pravomocí orgány Unie. Pozornost věnuji rovněž národní identitě členských států, jež je Unie povinna respektovat. Její vymezení v Lisabonské smlouvě doznalo změny spočívající v jejím výslovném navázání na ústavní identitu členských států. Tento posun v textu Smluv považuji v odborné diskusi neprávem za často opomíjený. Poté se výklad dostává k doktríně implicitních pravomocí a doložce flexibility, které zásadu svěřených pravomocí do určité míry narušují. V případě doložky flexibility se práce zaměřuje na nové vymezení doložky umožňující její širší uplatnění. Velký prostor v této otázce věnuji pohledu Ústavního soudu České republiky (dále také jen „Ústavní soud“) a okrajově i německého ústavního soudu, tj. Spolkového ústavního soudu (*Bundesverfassungsgericht*).

---

eventuální rafitikaci. In GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 239.

<sup>12</sup> Čl. 216 SFEU, který obecně vymezuje podmínky, za kterých Unie může uzavřít mezinárodní smlouvu, není kompetenční normou, která by přenášela na Unii další pravomoci. Srov. např. PÍTROVÁ, Lenka. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. (eds). *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 749 (čl. 216 SFEU). Tento názor zastává rovněž Ústavní soud ČR, viz bod 183. náleží ze dne 26. listopadu 2008, *Lisabon I*, sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (dále „Lisabon I“). Dle čl. 3 odst. 2 SFEU je ve výlučné pravomoci Unie rovněž uzavření mezinárodní smlouvy, „pokud je její uzavření stanoveno legislativním aktem Unie nebo je nezbytné k tomu, aby Unie mohla vykonávat svou vnitřní pravomoc, nebo pokud její uzavření může ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost.“

<sup>13</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Třetí část se zaměřuje na dělbu pravomocí s ohledem na míru zapojení Unie. Předmětem zkoumání jsou tak pravomoci výlučné, sdílené a koordinační, podpůrné a doplňkové. Z důvodu komplexnosti neopouštím stranou ani oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky, jako zvláštní oblasti, která má i přes zrušení pilířové struktury samostatnou povahu. Závěr kapitoly je pak věnován nález Ústavního soudu ve věci *Lisabon I*<sup>14</sup>, ve kterém se soud také zabýval otázkami ohraničenosti pravomocí a kontroly nad jejich přenesením.

Předmětem čtvrté části jsou zásady subsidiarity a proporcionality, neboť Lisabonská smlouva na zásadu subsidiarity položila důraz novou rolí národních parlamentů při její kontrole. Pozornost tedy věnuji této nové roli národních parlamentů a všímám si rovněž dalších změn ve znění relevantních protokolů připojených ke Smlouvám týkajících se používání zásad subsidiarity.

Následující část obsahuje problematiku zjednodušeného postupu pro přijímání změn Smluv a obecné přechodové klauzule (tzv. *passerelle*). Zásadní otázkou se zde jeví případný přenos pravomocí na unijní úroveň. Mimo diskusi pak nelze ponechat vzájemný vztah české a evropské právní úpravy, kde klíčovou roli sehrává obsah pojmu pravomoc. Pozornost je opět věnována pohledu Ústavního soudu a v základních tezích současně i odlišnému názoru Spolkového ústavního soudu.

Poslední část se zabývá změnami v legislativním procesu. Nejprve je stručně vymezen řádný a zvláštní legislativní postup a následně je pozornost věnována nelegislativním právním aktům, tj. aktům delegovaným a prováděcím, jejichž právní úprava nahrazuje, resp. modifikuje dřívější komitologii.

---

<sup>14</sup> Nález ze dne 26. listopadu 2008 sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (dále jen „*Lisabon I*“).

## 2 Pojem pravomoc

Pravomoc chápeme obecně jako oprávnění subjektu vykonávat veřejnou moc v rámci své působnosti. Pokud se jedná o termín pravomoc v právu Unie, není jednoznačný a jeho vývoj je spojen s vývojem integračního procesu. Jak uvádí P. Svoboda, unijní právo však nerozlišuje jasně pojem působnosti, tj. okruh upravovaných vztahů, od pravomoci, která je nástrojem k jejich úpravě, a používá se často pojem pravomoci (angl. *competency*, fr. *compétence*) pro obě kategorie, i když toto rozlišení zná (angl. *powers – competencies*, fr. *attributions – compétences*, něm. *Befugnisse – Zuständigkeiten*). Je však evidentní, že členské státy svěřily Unii i část své působnosti – úkolů a cílů.<sup>15</sup>

Vzhledem k tomu, že definování pojmu „pravomoc“ je pro tuto práci zásadní, zaměří se výklad na jeho vymezení v následujících dvou podkapitolách, a to jak pohledu unijního práva, tak z pohledu čl. 10a Ústavy, který umožňuje přenos pravomocí na mezinárodní organizaci.<sup>16</sup>

### 2.1 Terminologie v unijním právu

Pojmy pravomoc a působnost jsou často zaměňovány. L. Tichý rozumí pravomocí „*způsobilost (v daném případě Unie a jejího orgánu) mít prostředky určené k plnění úkolů daného subjektu.*“<sup>17</sup> Synonymem pojmu pravomoc je pak kompetence. „*Od pravomoci (kompetence) je pak třeba ostře odlišovat pojem působnosti, a převzít způsob, jakým to činí SFEU. Lisabonská smlouva totiž přispěla výrazným způsobem nejen k systematickému přehlednění, ale i pojmovému a terminologickému vyjasnění základů evropského práva. Pravomoci vymezuje s ohledem na působnosti stanovené SFEU, které nazývá oblastmi.*“<sup>18</sup>

Pojem pravomoc nebyl Smlouvami definován, přičemž „*competence*“ nebo „*power*“ byly používány jako synonyma a neměly z právního hlediska rozdílný obsah. V diskurzu

---

<sup>15</sup> SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 27.

<sup>16</sup> Jak bylo uvedeno v úvodu, předmětem práce je vertikální dělba pravomocím, tj. dělba pravomocí mezi Unii a členskými státy a nikoliv horizontální dělba pravomocí mezi orgány Unie. Samotný pohled na dělbu pravomocí může mít několik rovin: podle míry zapojení EU pravomoci dělíme na výlučné, nevýlučné - sdílené a koordinační, podpůrné a doplňkové; podle způsobu svěření na výslovné, implicitní (subsidiární); podle úrovně rozlišení adresátů pak na vertikální, tj. vztah EU – členský stát, a horizontální, tj. stanovení, který orgán EU vykonává pravomoci svěřené Unii.

<sup>17</sup> TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 83.

<sup>18</sup> Tamtéž, s. 84.

evropského práva byly tyto pojmy zaměnitelné.<sup>19</sup> Avšak Lisabonská smlouva do Smluv nově zavádí rozlišení obou pojmů. Zatímco výraz *competences* (*Zuständigkeiten*) je používán v souvislosti s okruhem pravomocí svěřených EU, tj. v souvislosti s vertikální dělbou pravomocí, *powers* (*Befugnisse*) je vyhrazeno pro prostředky, jimiž unijní instituce naplňují kompetence, a odráží tak horizontální dělbou pravomocí mezi nimi.<sup>20</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>21</sup> Výraz *competence* se tak shoduje víceméně s působností a *power* s pravomocí.

Zarážející však je, že česká verze textu Lisabonské smlouvy používá v obou případech shodný termín *pravomoc*. Důležitou otázkou pak je, zda obsah pojmu *pravomoc* v Lisabonské smlouvě odpovídá obsahu pojmu *pravomoc* v čl. 10a Ústavy, neboť tímto článkem je umožněno, aby mezinárodní smlouvou byly některé pravomoci orgánů ČR přeneseny na mezinárodní organizaci, tedy rovněž na EU.

## 2.2 Pojem „pravomoc“ v čl. 10a Ústavy a jeho poměr k terminologii v unijním právu

Jak jsem již uvedl výše, pojmy *pravomoc* a *působnost* jsou často zaměňovány. Právní teorie pojmem *působnost* rozumí okruh společenských vztahů, resp. jednotlivých činností svěřených orgánu právní normou. *Pravomoc* je pak dána prostředky, které jsou určeny k plnění úkolů určitého orgánu v rámci jeho působnosti.<sup>22</sup> Podobně dle J. Kysely *pravomoc* znamená způsobilost orgánu veřejné moci tuto moc vykonávat, jde tedy o „*souhrn prostředků výkonu moci zákonodárné, výkonné a soudní*“, přičemž *působnost* „*vymezuje rozsah pravomoci, tzn. okruh vztahů, na něž lze pravomoc uplatnit.*“<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> MAYER, Franz. The Debate on European Powers and Competencies: Seeing Trees but not the Forest? *Walter Hallstein-Institut Paper*, 2003, č. 18, s. 3; srov. též 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>20</sup> Srov. ZBÍRAL, Robert. Obsah pojmu „pravomoc“ v článku 10a Ústavy ČR. *Jurisprudence*, 2011, roč. 20, č. 2, s. 5-6.

<sup>21</sup> Tamtéž, s. 6.

<sup>22</sup> Srov. např. BOGUSZAK, Jiří, ČAPEK, Jiří, GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2003, s. 38.

<sup>23</sup> KYSELA, Jan. K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. *Právní rozhledy*, 2002, roč. 10, č. 11, s. 525.

Vstupem ČR do EU se nepochybně změnil zejména rozsah a obsah působnosti, přičemž výčet prostředků zůstává nezměněn.<sup>24</sup> Z tohoto pohledu se pojem působnost jeví jako přesnější. Pokud se podíváme na průběh přijímání euronovely Ústavy<sup>25</sup>, zjistíme, že původní vládní návrh, který nebyl přijat, skutečně obsahoval místo pojmu pravomoc pojem působnost.<sup>26</sup> Vládní návrh, který nakonec přijat byl, se naopak vrací k pojmu pravomoc, přičemž v příložené důvodové zprávě je uvedeno, že je „třeba zvážit korektnost používání pojmu působnosti nebo pravomoci. Variantní návrh posuzovaný smíšenou pracovní komisí totiž mluvil o přenesení některých působnosti ústavních orgánů.“<sup>27</sup> Důvodová zpráva rovněž příkladmo hovoří o tzv. „svrchovaných pravomocích“ v oblastech „tvorby práva, vynucování práva, centrálního bankovníctví atd.“<sup>28</sup>

Jaký je tedy obsah pojmu pravomoc v čl. 10a Ústavy, resp. jaké pravomoci jsou tímto článkem přenášeny? Z výše uvedeného je zřejmé, že nelze použít pouze gramatický výklad a je nutno použít i jiné druhy interpretace. Velmi citovaným je názor J. Malenovského, který považuje za pravomoci spadající pod režim čl. 10a Ústavy pouze ty, které jsou upraveny v normách ústavního pořádku.<sup>29</sup> Pravomoci upravené zákonem pak spadají pod režim čl. 49 Ústavy.

Pokud se vrátím k otázce nakolik odpovídá obsah pojmu pravomoc, jak je pojímán v Lisabonské smlouvě, obsahu v čl. 10a Ústavy, stává se odpověď zásadní v případě zjednodušených postupů pro přijímání změn Smluv dle čl. 48 odst. 6 a 7 SEU, o kterých budu hovořit v kapitole 6, kde se budu rovněž věnovat pohledu Ústavního soudu, který se k obsahu pojmu pravomoc v čl. 10a Ústavy s ohledem na zjednodušené postupy pro přijímání změn Smluv nepřímou vyjádřil v nálezu *Lisabon I*. Jak později uvedu, dle Ústavního soudu se čl. 10a Ústavy týká pouze změn ve vertikálním rozdělení pravomocí mezi ČR a mezinárodní organizací, což odpovídá pojmu „competences“ v Lisabonské smlouvě, nikoliv jeho horizontálního rozměru, tedy „powers“.

---

<sup>24</sup> Srov. KYSELA, Jan. K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. *Právní rozhledy*, 2002, roč. 10, č. 11, s. 525-533.

<sup>25</sup> Ústavní zákon č. 395/2011 Sb.

<sup>26</sup> Vládní návrh na vydání ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, a ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. III. volební období. Sněmovní tisk č. 208 [online]. 28.4.1999, [citováno 13.1.2012]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=27966>>.

<sup>27</sup> Vládní návrh na vydání ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. III. volební období. Sněmovní tisk č. 884/0 [online]. 23.3.2001, [citováno 13.1.2012]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=884&CT1=0>>.

<sup>28</sup> Tamtéž.

<sup>29</sup> Srov. MOLEK, Pavel. In BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 216 (čl. 10a Ústavy).

### 3 Zásada svěřených pravomocí a její rozvolnění

Tato kapitola se nejprve věnuje hodnotám a cílům Unie, jež určují (omezují) směry, kterými se může Unie ve svých pravomocích rozvíjet. Pravomoci nejsou Unii svěřeny obecně, ale pouze specificky pro dosažení určitého cíle.<sup>30</sup> Tyto cíle pak rovněž představují základní meze pro použití klauzule flexibility a dalších pružných ustanovení. Nepochybný význam má v oblasti svěřených pravomocí rovněž povinnost Unie respektovat národní identitu členských států.

#### 3.1 Hodnoty a cíle Unie

Evropská unie je společenstvím založeným na sdílení hodnot, byť je často v praktickém fungování tento rozměr upozaděn a Unie je nazírána především ekonomickým pohledem. Nejvýznamnější hodnoty Unie najdeme v čl. 2 SEU věta první, a jsou jimi úcta k lidské důstojnosti, svoboda, demokracie, rovnost, právní stát a dodržování lidských práv. Čl. 2 SEU věta druhá upřesňuje, že tyto hodnoty je schopna zaručit společnost vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů. Cílem Unie je pak podpora míru, svých hodnot a blahobytu svých obyvatel.<sup>31</sup>

Čl. 3 SEU pokračuje v následujících odstavcích v definování dalších cílů, jimiž jsou prostor svobody, bezpečnosti a práva v odstavci 2, vnitřní trh v odstavci 3, měnová unie v odstavci 4 a vnější činnosti v odstavci 5. Pokud srovnáme výše uvedené znění SEU ve znění Niceské smlouvy, je možné povšimnout si zdůraznění prostoru svobody, bezpečnosti a práva (tedy materie bývalého třetího pilíře), který je v citovaném článku před cíly spadajícími do vnitřního trhu, čímž je odstraněn rozdíl mezi těmito „předlisabonskými“ pilíři. Dále je v odstavci upravujícím vnitřní trh poprvé v textu Smluv použit termín „sociálně tržní hospodářství“, či doslovně zcela nový pojem „vysoce konkurenceschopné sociálně tržní hospodářství“, což má být jeden z předpokladů pro „udržitelný rozvoj Evropy“, který je základním cílem vnitřního trhu. Ze Smluv byla tedy nakonec vypuštěna formulace ze Smlouvy o Ústavě o vnitřním trhu „s volnou a nenarušenou soutěží.“<sup>32</sup> LS zdůraznila v rámci cílů vnitřního trhu i další sociální aspekty – např. termín „plná zaměstnanost“ nahradila dosavadní text hovořící toliko o vysoké úrovni zaměstnanosti. Nově zavádí jako cíle

<sup>30</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. (eds). *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 13 (čl. 3 SEU).

<sup>31</sup> Z formulace čl. 2 SEU „Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody...“ ve spojení se zněním čl. 3 SEU („Cílem Unie je podporovat mír, své hodnoty...“) vyplývá, že hodnoty Unie jsou zároveň jejími cíli.

<sup>32</sup> Srov. čl. I-3 odst. 2 Smlouvy o Ústavě.

„sociální spravedlnost a ochranu“, „mezigenerační solidaritu“ a „ochranu práv dítěte“. Domnívám se, že je možné konstatovat, že sociálně orientované cíle převažují u společných ustanovení SEU v Hlavě I nad cíly liberálně ekonomickými.

Dle čl. 3 odst. 6 SEU pak Unie „sleduje své cíle vhodnými prostředky na základě pravomocí, které jsou jí Smlouvami svěřeny.“ Zde je vyjádřena zásada svěřeni pravomocí k výkonu pravomocí Unie. Jak uvidíme dále v textu, obecnost cílů Unie je příznačná i pro pravomoci.

### 3.2 Vymezení zásady svěřených pravomocí

Zásada svěřených pravomocí je jedním z nejdůležitějších principů evropského práva a znamená, že Unie, resp. její orgány, mohou jednat pouze tehdy, jestliže je k tomu výslovně zmocněna. Podle této zásady 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.“<sup>33</sup> Naopak, pravomoci, které nejsou Unii svěřeny, náleží členským státům (čl. 4 odst. 1 SEU).

Tato zásada byla vyjádřena ve SES ve znění Niceské smlouvy následovně: „Společenství jedná v mezích pravomocí svěřených mu touto smlouvou a cílů v ní stanovených.“<sup>34</sup> Pokud půjdeme ještě více zpět v čase, zjistíme, že původní čl. 4 Římské smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství stanovil, že „každý orgán jedná v mezích působnosti, kterou mu svěřuje tato smlouva“. Z toho vyplývá, že dříve bylo smyslem ustanovení spíše horizontální omezení pravomocí jednotlivých orgánů, tj. jejich vzájemného vztahu. Zásada svěřeni, tedy vertikální omezení, se vyvinula postupně jako reakce na nárůst pravomocí způsobený změnami primárního práva a rovněž výkladem původních kompetencí.<sup>35</sup> Formálně pak byla zakotvena do primárního práva Maastrichtskou smlouvou.

V současném znění SFEU je zásada svěřených pravomocí „zdvojená“ obdobnou zásadou výslovně vyjádřenou v čl. 13 odst. 2 SFEU, která se vztahuje na příslušné pravomoci orgánů Unie, tzn. z pohledu horizontálního.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Čl. 5 odst. 2 SEU.

<sup>34</sup> Čl. 5 odst. 1 SES.

<sup>35</sup> Srov. SYLLOVÁ, Jindřiška. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. (eds). *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 24 (čl. 5 SEU). Vztažení pravidla o mezích působnosti svěřených smlouvou na celou Unii provedla Maastrichtská smlouva.

<sup>36</sup> Srov. PIRIS, Jean-Claude. *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, s. 82.

Členské státy, které jsou nadány pravomocí měnit Smlouvy, pak přenesly v některých oblastech své pravomoci plně a Unie tak získala výlučnou pravomoc, nebo je přenesly pouze částečně a pak došlo ke vzniku sdílené (konkurující) pravomoci mezi členské státy a Unii.

Zásada svěřených pravomocí vychází ze zásady právního společenství (právního státu), která je zásadou evropského práva a obdobou vnitrostátního principu právního státu. Ačkoliv pojem právního státu představuje složitý právně-filozofický koncept, ve vztahu k vnitrostátnímu právnímu státu je jeho obsah zřejmý a jeho podstatou je omezení výkonu státní moci zákonem. Výše uvedená zásada právního společenství obsahuje mj. zásadu „výhrady zákona“, která znamená, že každý právní akt vydaný v rámci pravomoci Společenství, který zasahuje do základních práv a svobod jednotlivce, musí mít svůj základ v primárním právu. Princip právního společenství je přitom jednou ze základních ústavně právních zásad pronikající do celé řady oblastí (viz např. *Granaria*<sup>37</sup>, *Les Verts v Parliament*<sup>38</sup>).<sup>39</sup>

Pokud by orgán Unie jednal mimo svěřenou pravomoc, jednal by *ultra vires*.<sup>40</sup> V této souvislosti je nutné zmínit, že Lisabonská smlouva v čl. 296 SFEU nově stanovuje jako náležitost právního aktu odůvodnění a dále je zde výslovně uvedeno, že musí „...odkazovat na návrhy, podněty, doporučení, žádosti nebo stanoviska požadovaná Smlouvami.“ Jedná se toliko o promítnutí dosavadní judikatury, která požaduje, aby pravomoc byla založena na objektivních a soudně přezkoumatelných skutečnostech, což je projev principu právního společenství. Ve srovnání s předchozí úpravou v čl. 253 SES obsahuje však tento článek rovněž povinnost odkazovat na podněty, doporučení a žádosti. Těmito pojmy jsou ve SFEU označeny formy legislativní iniciativy členských států, Evropského parlamentu, Evropské centrální banky, SD či Evropské investiční banky (viz např. čl. 289 odst. 4 SFEU).<sup>41</sup>

S určitým zjednodušením má tedy zásada svěřených pravomocí několik znaků. Jednak se jedná o ohraničenost (omezenost) pravomocí EU, neboť ty pravomoci, které nebyly Smlouvami přeneseny, zůstávají členským státům. Dalším znakem pak je, že si sama Unie nemůže určovat své pravomoci - je v tomto ohledu závislá na členských státech. Státy tak

---

<sup>37</sup> 101/78 *Granaria* [1979] ECR 623.

<sup>38</sup> 294/83 *Les Verts v Parliament* [1986] ECR 1339.

<sup>39</sup> TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 140.

<sup>40</sup> Právní akt vydaný bez příslušného zmocnění vyplývajícího ze Smluv by musel být zrušen na základě žaloby na neplatnost podle čl. 263 SFEU.

<sup>41</sup> SVOBODOVÁ, Magdalena. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. (eds). *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 894 (čl. 296 SFEU).



zůstávají “pány smluv”. Unie tedy nedisponuje legislativní kompetenční kompetencí.<sup>42</sup> Tato skutečnost byla rovněž potvrzena v judikatuře Soudního dvora.<sup>43</sup>

Výše uvedený celkem přehledný, resp. transparentní systém dělby pravomocí, je nutné doplnit o doktrínu implicitních pravomocí, která byla vytvořena judikaturou SD. S touto doktrínou rovněž úzce souvisí i doložka flexibility. Než přistoupím k této problematice, v následující podkapitole se zaměřím na národní identitu, kterou Lisabonská smlouvě nově vyzdvihuje.

### 3.3 Národní identita

Maastrichtská smlouva v čl. F odst. 1 stanovila: „*Unie ctí národní identitu svých členských států* [...]“. Skutečný obsah pojmu „národní identita“ nebyl zcela zřejmý a panovaly v této otázce různé názory. Diskuse se týkala mj. toho, zda národní identita zahrnuje rovněž ústavní zásady členských států či nikoliv.<sup>44</sup> K otázce se v několika málo případech rovněž vyjádřil SD, i když pouze nepřímo, neboť k výkladu pojmu před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost nebyl legitimován (viz čl. 46 SEU ve znění Smlouvy z Nice). Ve sporu týkajícího se oprávněnosti podmínky lucemburského občanství pro výkon povolání v oblasti veřejného vzdělávání obsažené v lucemburské ústavě SD uvedl, že „*zachování národní identity členského státu je legitimním cílem respektovaným právním řádem Společenství (jak také uznává čl. F odst. 1 Smlouvy o Evropské unii)*.“<sup>45</sup> SD však rozhodl, že v daném případě bylo omezení nepřiměřené.

Předpoklady pro uznání ústavní identity byly vysloveny v rozsudku *Omega Spielhallen*<sup>46</sup>, kde SD nejprve poukázal na ústavní tradice společné členským státům a poté dovodil, že respektování lidské důstojnosti je obecnou zásadou práva Unie. Následně SD připustil omezení svobody volného pohybu zaručené Společenstvím v kontextu ústavních

---

<sup>42</sup> Z tohoto důvodu nemůže být dle ÚS Unie pokládána za druh federálního státu či entitu jí obdobnou, která by v každém ohledu stála vždy nad jednotlivými státy. Srov. zejména body 132 a 146 Lisabonu I.

<sup>43</sup> Srov. např. posudek 2/1994 *Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* [1996] ECR I-1759, body 23 a 24, C-376/98 *Germany v European Parliament and Council* [2000] ECR I-8419, body 83 - 85. Analýza rozhodnutí viz SCHNEIDER, Ulrike. *Analysis Case C-376/98 - Tobacco Advertising Directive*. München: Grin Verlag, 2008.

<sup>44</sup> Srov. ZBÍRAL, Robert. *Zpětný přenos pravomocí Evropské unie na členské státy*. Dizertační práce. Olomouc: Univerzita Palackého, 2011, s. 74 a literatura tam citovaná.

<sup>45</sup> C-473/93 *Commission v Luxembourg* [1996] ECR I-3207, bod 35. Citováno dle BOGDANDY, Armin von, SCHILL, Stephan. *Overcoming absolute primacy: Respect for national identity under the Lisbon Treaty*. *Common Market Law Review*, 2011, roč. 48, č. 5, s. 1423-1424.

<sup>46</sup> Rozhodnutí ze dne 14. října 2004, *Omega Spielhallen und Automatenaufstellungs GmbH*, C-36/02, Sb. rozh. s. I-9609.

zvláštností německého Základního zákona a jejich historických souvislostí.<sup>47</sup> Někteří autoři považují přístup SD za provedení klasické unijní zásady jednoty v rozmanitosti.<sup>48</sup> O „důvody spojené s ústavní tradicí Spojeného království“ se opřel SD při odůvodnění souladnosti aktivního i pasivního volebního práva při volbách do Evropského parlamentu u občanů Gibraltaru s právem Společenství.<sup>49</sup>

Pojem národní identity byl zmíněn v několika velmi důležitých stanoviscích generálních advokátů, a to např. v souvislosti s ochranou obecní samosprávy<sup>50</sup>, s dohledovou pravomocí orgánů členských států v oblasti státního občanství<sup>51</sup>, se zákazem obsaženým v řecké ústavě týkajícího se vyloučení účasti stavebních společností spojených s mediálními společnostmi ve veřejných zakázkách<sup>52</sup>. Jak uvádí A. von Bogdandy a S. Schill, tyto stanoviska přesto nevyjasnily pojem národní identity a rovněž SD se v těchto řízeních na národní identitu neodkazoval.<sup>53</sup> V posledně uváděném stanovisku generální advokát Maduro však uvedl, že „*zmíněná národní identita zcela evidentně zahrnuje ústavní identitu členského státu.*“ Následně se pak odvolal na čl. 4 odst. 2 SEU (ve znění Lisabonské smlouvy).<sup>54</sup> Věta první tohoto odstavce zní: „*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.*“ Zásadní rozdíl v textu lisabonského znění této „klauzule identity“ ve srovnání se zněním obsaženým v Maastrichtské smlouvě, je výslovné navázání národní identity na „*základní politické a ústavní systémy*“, čímž základní prvky politického a ústavního systému členského státu, jeho ústavní identitu, je tedy Unie povinna respektovat. Zásadní otázkou je, v jakém rozsahu, resp. co spadá pod tyto chráněné ústavní prvky členského státu. Vzhledem k doposud skromné judikatuře SD není možné na tuto otázku

---

<sup>47</sup> TCHAKALOFF, Marie France Christophe, ŠMEJKAL, Viktor. Současný vztah členských států k právu Společenství: Otázka ústavní identity. In Ústavní soud České republiky. *Ročenka 2011*. Brno: Ústavní soud, 2012, s. 85.

<sup>48</sup> LYČKA, Martin, KUNC, Bohumil, ŠLÉGLOVÁ, Klára a kol. *Komentovaná rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie*. Praha: Linde, 2010, s. 237.

<sup>49</sup> Rozhodnutí ze dne 12. září 2006, *Španělsko v Spojené království*, C-145/04, Sb. rozh. s. I-07917, bod 79.

<sup>50</sup> Stanovisko generální advokátky A.G. Trstenjak ze dne 4. června 2008 ve věci rozhodnutí ze dne 13. listopadu 2008, *Coditel Brabant*, C-324/07, Sb. rozh. s. 2008 I-8457, bod 85 a násl.

<sup>51</sup> Stanovisko generálního advokáta M.P. Madura ze dne 30. září 2009 ve věci rozhodnutí ze dne 2. března 2010, *Rottman*, C-135/08, Sb. rozh. s. 2010 I-01449, bod 23 a násl.

<sup>52</sup> Stanovisko generálního advokáta M.P. Madura ze dne 8. října 2008 ve věci rozhodnutí ze dne 16. prosince 2008, *Michaniki*, C-213/07, Sb. rozh. s. I-09999, bod 30 a násl.

<sup>53</sup> BOGDANDY, Armin von, SCHILL, Stephan. Overcoming absolute primacy: Respect for national identity under the Lisbon Treaty. *Common Market Law Review*, 2011, roč. 48, č. 5, s. 1424.

<sup>54</sup> Stanovisko generálního advokáta M.P. Madura ze dne 8. října 2008 ve věci rozhodnutí ze dne 16. prosince 2008, *Michaniki*, C-213/07, Sb. rozh. s. I-09999, bod 31. Snad lze připomenout, že Lisabonská smlouva vstoupila v platnost až 1.12.2009.

uspokojivě odpovědět a je zřejmé, že rozhodující budou vždy konkrétní podmínky projednávaného případu.

Ve známém rozsudku *Ilonka Sayn-Wittgenstein* SD uvedl, že je „*třeba vzít v kontextu rakouských ústavních dějin v úvahu zákon o zrušení šlechtictví jako prvek národní identity.*“<sup>55</sup> SD se výslovně odvolává na čl 4 odst. 2 SEU s tím, že Unie ctí národní identitu členských států, jejíž součástí je rovněž republikové státní zřízení. Sledování základního ústavního cíle, pokud nepřekročí meze toho, co je nezbytné pro jeho zajištění, je legitimní.<sup>56</sup> V souvislosti s tímto rozsudkem hovoří Ústavní soud dokonce o opravdovém pokroku a dodává, že „*třebaže Soudní dvůr uznává národní identitu vždy jako výjimku z normálního chodu práva Unie, právo na úctu k národní identitě dnes nově vzniká.*“<sup>57</sup>

### 3.4 Implicitní pravomoci

Celý systém dělby pravomocí se poněkud znehledňuje extenzivním výkladem zásady svěřeni Soudním dvorem EU, a to doktrínou implicitních pravomocí. Doktrínu implicitních pravomocí lze nahlížet dvěma způsoby. Jednak jde o způsob, jakým lze vykládat určitou výslovně svěřenou pravomoc. Unie je v tomto případě nadána výslovně nesvěřenou, avšak věcně související pravomocí k výslovně svěřené pravomoci, za podmínky, že je nezbytná pro účinnou a rozumnou aplikaci výslovně svěřené pravomoci. Tedy pokud určitá norma předpokládá jinou normu, bez které by předpis neměl žádný smysl nebo by nemohl být rozumně a účinně (nebo také užitečně) aplikovány (viz *Fédéchar*<sup>58</sup>). Pro tuto doktrínu se v literatuře vžil název „*compétences implicites*“.<sup>59</sup>

Druhý způsob interpretace rozšiřuje pravomoc orgánů Unie o nástroje nové (doplňkové), které jsou „*nepostradatelné*“ pro plnění jejich úkolů (viz *Germany and others v Commission*<sup>60</sup>). Tato doktrína je nazývána „*pouvoirs implicites*“.<sup>61</sup>

Pro oblast vnějších vztahů (zejména pro uzavírání mezinárodních smluv s třetími stranami) se uplatňuje určitá varianta výkladu implicitních pravomocí, tzv. paralelismus vnitřních a vnějších pravomocí. Zmocnění jednat ve vnějších vztazích je totiž zahrnuto mlčky

<sup>55</sup> Rozhodnutí ze dne 22. prosince 2010, *Ilonka Sayn-Wittgenstein*, C-208/09, Sb. rozh. s. 2010 I-13693, bod. 80. V projednávaném případě občanka Rakouska s bydlištěm v Německu napadla zákon zakazující používání šlechtických titulů na dokladech totožnosti s odkazem na omezení unijní svobody pohybu.

<sup>56</sup> Tamtéž, body 92-93.

<sup>57</sup> Ústavní soud České republiky. *Ročenka 2011*. Brno: Ústavní soud, 2012, s. 86.

<sup>58</sup> 8/55 *Fédéchar v High Authority* [1956] ECR 245.

<sup>59</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. (eds). *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 24 (čl. 5 SEU).

<sup>60</sup> 281/85 *Germany and others v Commission* [1987] ECR 3203

<sup>61</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. (eds). *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 24 (čl. 5 SEU).

(implicitně) ve vnitřních pravomocích, pokud je tyto vnitřní pravomoci nutno realizovat vnějším opatřením i bez explicitně stanovené vnější pravomoci (viz např. „AETR“<sup>62</sup>). V této oblasti přispěla LS tím, že čl. 3 odst. 2 SFEU explicitně tento paralelismus vyjadřuje: „*Ve výlučné pravomoci Unie je rovněž uzavření mezinárodní smlouvy, pokud je její uzavření stanoveno legislativním aktem Unie nebo je nezbytné k tomu, aby Unie mohla vykonávat svou vnitřní pravomoc, nebo pokud její uzavření může ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost.*“<sup>63</sup>

### 3.5 Doložka flexibility

Doložka flexibility výrazně souvisí s teorií implicitních pravomocí a rovněž určitým způsobem rozvolňuje zásadu svěřeni pravomocí. Doložka byla zanesena do Smluv již Jednotným evropským aktem. V čl. 308 SES ve znění Niceské smlouvy bylo uvedeno, že „*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.*“

Nyní je doložka flexibility upravena v čl. 352 SFEU následovně: „*Ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami je nezbytná určitá činnost Unie v rámci politik vymezených Smlouvami, které však k této činnosti neposkytují nezbytné pravomoci, přijme Rada na návrh Komise jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu vhodná ustanovení. Pokud jsou dotyčná ustanovení přijímána Radou zvláštním legislativním postupem, rozhoduje rovněž jednomyslně, na návrh Komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.*“

Doložka flexibility má tedy umožnit řešení v případech, ve kterých chybějí orgánům Unie výslovné nebo nevýslovné (implicitní) pravomoci. Jak uvádí Tichý, „*čl. 352 SFEU dále dovoluje odpomoci od nedostatečností uskutečnění cíle Smlouvy. Smlouva tak obsahuje určité rezervní (subsidiární) zmocnění EU; vyplňuje mezeru vznikající mezi cílem, obsaženým ve Smlouvě a směřujícím k uskutečnění určité legislativní iniciativy, a neexistencí výslovného zmocnění k uskutečnění takového cíle.*“<sup>64</sup> Tyto subsidiární pravomoci jsou nástrojem

---

<sup>62</sup> 22/70 *Commission v Council* [1971] ECR 263.

<sup>63</sup> Obdobně 3, 4 a 6/76 *Kramer* [1976] ECR 1279. Citováno dle BARNARD, Catherine. *EC Employment Law*. 3. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 64.

<sup>64</sup> TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 95.

k odstranění mezerovitosti a nekoherence práva EU, neboť to často stanoví široké cíle, ale nepřiděluje vždy dostatečné pravomoci. Tím vznikají stavy kompetenční nouze.<sup>65</sup>

Pokud srovnáme znění doložky platné před a po LS, zjistíme zásadní rozdíl v jejím vymezení. Nově se doložka vztahuje na veškeré cíle stanovené primárním právem, nikoliv tedy pouze na cíle v rámci společného trhu. Vzhledem k nově definovaným cílům Unie dle čl. 3 SEU se pak oblast působnosti čl. 352 zdá být velmi široká.<sup>66</sup>

Restriktivní výklad pojmu „*cíle stanovené Smlouvami*“ je však obsažen v Prohlášení č. 41 připojeného k závěrečnému aktu mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu.<sup>67</sup> V tomto prohlášení je uvedeno, že je vyloučeno, „*že by činnost založená na článku 308 Smlouvy o fungování Evropské unie sledovala pouze cíle stanovené v čl. 2 odst. 1 Smlouvy o Evropské Unii.*“ Není tedy možné chápat zmocnění dle čl. 352 SFEU jako zmocnění k činnosti sledující pouze obecné cíle „*podporovat mír, své hodnoty a blahobyt obyvatel.*“ Musí se jednat o specifitější cíl stanovený Smlouvami, jak ostatně indikuje použitá dikce „*...v rámci politik vymezenými Smlouvami.*“ Tato dikce určitým způsobem nahrazuje původní vymezení cílů jakožto cílů „*v rámci společného trhu*“.

Co se rozumí „*politikami vymezených Smlouvami*“ není však zcela jednoznačné. Není možné toto spojení vysvětlovat tak, že nesmí dojít k žádnému věcnému rozšíření, resp. doplnění pravomocí mimo věcný obsah politiky, která má v příslušné části Smluv vymezeny své cíle a hranice. To by zcela jistě odporovalo dosavadnímu pojetí klauzule flexibility, které v podstatě povolovalo zaplňování mezer doplňkovými pravomocemi mezi politikami určenými pro společný trh.<sup>68</sup> Příliš extenzivní výklad pak naráží na Prohlášení č. 42 závěrečného aktu<sup>69</sup> obsahující zákaz použití čl. 308 (čl. 352) jako základu „*pro rozšíření rozsahu pravomocí Unie nad obecný rámec vymezenými ustanoveními Smluv jako celku, a zejména ustanoveními, která vymezují úkoly a činnosti Unie.*“ Tento článek nesmí být rovněž použit jako „*základ pro přijetí ustanovení, jejichž účinek by v podstatě znamenal změnu Smluv, aniž by se použil postup, který pro tento účel Smlouvy stanoví.*“

---

<sup>65</sup> SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 33.

<sup>66</sup> Pro úplnost je nutno dodat, že v rámci vnější činnosti Unie je pro aplikaci čl. 352 SFEU nutno dodržet obecné cíle pro oblast mezinárodních vztahů dle čl. 21 SEU, přičemž použití doložky flexibility je vyloučeno u SZBP (viz čl. 352 odst. 4).

<sup>67</sup> Prohlášení č. 41 k článku 352 Smlouvy o fungování Evropské unie. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 350. Pro závěrečný akt mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu, je dále používána zkratka „závěrečný akt“.

<sup>68</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. (eds). *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 993 (čl. 352 SFEU).

<sup>69</sup> Prohlášení č. 42 k článku 352 Smlouvy o fungování Evropské unie. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 351.

Dále je nutno zdůraznit, že činnost Unie musí být na základě doložky flexibility „nezbytná“. Jedná se o promítnutí zásady subsidiarity<sup>70</sup>, která je primárně upravena v čl. 5 SEU. Pokud může být cíle uspokojivě dosaženo jinak, je nepřipustné, aby čl. 352 SFEU byl použit. Současně je vyloučeno jeho využití v případech, kdy Smlouvy přímo svěřují pravomoci v určité oblasti s vlastními legislativními postupy (viz např. *Parliament v Council*<sup>71</sup>).

Nově jsou posíleny parlamenty členských zemí, neboť Komise má povinnost je upozornit na veškeré návrhy založené na čl. 352 SFEU v rámci postupu pro kontrolu zásady subsidiarity podle čl. 5 odst. 3 SEU. To se týká jak návrhů legislativních aktů, tak aktů nelegislativních. Úprava tohoto kontrolního postupu je pak obsažena v Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality.<sup>72</sup> Zde je však nutno poněkud kriticky poukázat na to, že pro návrhy založené na čl. 352 SFEU nejsou stanoveny žádné speciální postupy tohoto kontrolního postupu, ačkoli by jistě, vzhledem k jejich povaze, byl důslednější přístup pro ochranu principu subsidiarity žádoucí.<sup>73</sup>

Dále je v čl. 352 odst. 3 SFEU výslovně stanoveno, že opatření založená na této doložce nesmějí harmonizovat právní předpisy členských států, a to v případech, kdy Smlouvy takovou harmonizaci vylučují. Do Smluv je tímto toliko *expressis verbis* promítnuta dosavadní judikatura SD.<sup>74</sup>

Stejně jako tomu bylo již před vstupem LS v platnost, nelze na základě čl. 352 SFEU dosahovat cílů v oblasti SZBP, neboť ta má své vlastní postupy stanovené v SEU. I zde se tedy projevuje, že SZBP má v rámci činnosti Unie zvláštní postavení.

### 3.5.1 Doložka flexibility pohledem Ústavního soudu

Považuji za důležité zmínit se o pohledu Ústavního soudu na problematiku doložky flexibility, která byla mj. obsahem jeho nálezu *Lisabon I*.

V projednávané věci se jednalo o to, že Senát Parlamentu České republiky (dále také jen „Senát“ nebo „navrhovatel“) podal návrh, aby Ústavní soud rozhodl o souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem České republiky mj., pokud se jednalo o doložku flexibility,

---

<sup>70</sup> O zásadách subsidiarity a proporcionality jako o zásadách, kterými se řídí výkon svěřených pravomocí, budu pojednávat následně. Na tomto místě textu stále vymezuji samotný pojem „svěřené pravomoci“.

<sup>71</sup> C-295/90 *Parliament v Council* [1992] ECR I-5299.

<sup>72</sup> O způsobu výkonu kontroly zásady subsidiarity bude pojednáno v příslušné části práce.

<sup>73</sup> Srov. House of Lords. *The Treaty of Lisbon: an impact assessment. Volume I: Report* [online]. 2008, [cit. 17.10.2011]. Dostupné na <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldeucom/62/62.pdf>>.

<sup>74</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. (eds). *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 994 (čl. 352 SFEU).

neboť „na rozdíl od stávajícího znění základních smluv se navržené ustanovení Smlouvy neomezuje na oblast regulace vnitřního trhu, nýbrž představuje blanketní normu. Umožňuje tak prý přijetí opatření nad rámec unijních kompetencí, tj. mimo rozsah přenesení pravomocí podle čl. 10a Ústavy.“<sup>75</sup>

Dle vyjádření vlády České republiky, která byla také účastníkem řízení, se nejednalo o blanketní normu, což dle jejího názoru vyplývá z formulace čl. 352 SFEU. Dále vláda uvedla: „Aby mohla Unie na základě Lisabonské smlouvy čl. 352 odst. 1 Smlouvy o fungování EU využít, musí být ve vztahu k navrhovanému legislativnímu aktu kumulativně splněny v něm obsažené podmínky. K používání doložky flexibility se rovněž vztahují dvě prohlášení připojená k Závěrečnému aktu mezivládní konference připravující Lisabonskou smlouvu, která prý kladou meze extenzivnímu výkladu a nepřiměřenému užití této doložky. Další meze rozšíření působnosti doložky flexibility představují opět zásada subsidiarity, která působí jako abstraktní mez rozšiřování unijních pravomocí, a její dodržování je kontrolováno vnitrostátními parlamenty (čl. 352 odst. 2 Smlouvy o fungování EU), a dále vyloučení aplikace doložky flexibility v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky a vyloučení harmonizace právních předpisů členských států na základě doložky flexibility v případech, kdy Smlouvy tuto harmonizaci vylučují. Tím je podle vlády předem vyloučeno použití doložky flexibility k harmonizaci právních předpisů v oblastech, ve kterých má Unie pouze podpůrné, koordinační nebo doplňkové pravomoci.“<sup>76</sup>

Ústavní soud zahájil svou argumentaci odkazem na samotnou právní povahy Unie, neboť klíčová jsou pro něj ustanovení o vstupu LS v platnost, o následných možných revizích primárního evropského práva a o možnosti vystoupení členského státu ze smluvního režimu EU. „Jde opět o otázku, kdo má v dané oblasti nejvyšší, ústavní kompetenční kompetenci; pokud by totiž Unie mohla své pravomoci libovolně měnit nezávisle na signatářských zemích, porušila by Česká republika ratifikací LS čl. 1 odst. 1 a čl. 10a Ústavy.“<sup>77</sup> Ústavní soud konstatoval, že pány smluv zůstávají členské státy, neboť Unie nezískává vstupem LS v platnost pravomoc k tvorbě vlastních nových kompetencí. Členské státy jsou tedy i nadále vybaveny touto kompetenční kompetencí. Navíc nový čl. 50 SEU umožňuje vystoupit z Unie. Uvedené argumenty považuje Ústavní soud za důkaz toho, že LS „neproměňuje výrazně

---

<sup>75</sup> Bod 5. b) Lisabonu I.

<sup>76</sup> Bod 40. Lisabonu I.

<sup>77</sup> Bod 145. Lisabonu I.

*charakter EU a že nezakládá možnost, aby Unie přijímala opatření nad rámec unijních kompetencí, tedy mimo rozsah přenesení pravomocí podle čl. 10a odst. 1 Ústavy.*<sup>78</sup>

Ústavní soud dále pokračoval konstatováním, že LS aplikovatelnost doložky flexibility rozšiřuje a dochází tak k přesunu nových pravomocí na Unii. Tomuto rozšíření však současně koresponduje posílení Evropského parlamentu (nově nutný souhlas s aplikací doložky namísto pouhé konzultace) a dále posílení parlamentů členských států, které kontrolují dodržování principu subsidiarity.

Dle názoru Ústavního soudu čl. 352 SFEU neotvívá prostor k přijetí opatření mimo rozsah přenesení pravomocí podle čl. 10a Ústavy, neboť možnost přijmout takové opatření je omezena na cíle, které vymezuje čl. 3 SEU, „*jenž tak poskytuje i dostatečné vodítko k určení mezi přenesených pravomocí, které orgány Unie nemohou překročit.*“<sup>79</sup> Rovněž Prohlášení č. 41 a č. 42 závěrečného aktu dále zúžilo možnost skrytého rozšiřování pravomocí Unie. Jakkoli z právního hlediska nemají tato prohlášení závaznou povahu, „*vyjadřují přesvědčení smluvních stran - včetně vlády České republiky - co do náležité interpretace dotčeného ustanovení, kterou navíc stvrzuje i existující judikatura Soudního dvora týkající se výkladu článku 308 Smlouvy o ES. Tato prohlášení tedy mohou sloužit jako důležitá interpretační pomůcka při výkladu dotčených ustanovení.*“<sup>80</sup>

Ústavní soud pak zmiňuje posudek SD 2/94<sup>81</sup>, ve kterém bylo judikováno, že doložku flexibility je možno využít jen při neexistenci výslovné či implicitní pravomoci, přičemž doložka byla vytvořena k vyplnění mezer v případech, kdy neexistuje specifické ustanovení Smlouvy, které by svěřovalo institucím Společenství výslovné nebo implicitní pravomoci, pokud jsou takové pravomoci přesto nezbytné k tomu, aby Společenství mohlo plnit své funkce se zřetelem na cíle vytyčené Smlouvou. Soud výslovně uvedl, že doložka flexibility, která je integrální částí institucionálního systému založeného na principu svěřených pravomocí, nemůže sloužit jako základ pro rozšiřování sféry pravomocí Společenství mimo obecný základ vytvořený ustanoveními Smlouvy jako celku, a zejména těmi, které definují úkoly a činnosti Společenství. „*V žádném případě tak nemůže být článek 235 použit jako základ pro přijetí ustanovení, jejichž důsledkem by byla v podstatě novelizace Smlouvy bez řádné procedury, která pro tento účel existuje.*“<sup>82</sup>

---

<sup>78</sup> Bod 146. Lisabonu I.

<sup>79</sup> Bod 149. Lisabonu I.

<sup>80</sup> Tamtéž.

<sup>81</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.

<sup>82</sup> Bod 151. Lisabonu I.



Ústavní soud konstatoval, že vzhledem k tomu, že čl. 352 SFEU je modifikací čl. 308 SES (nebo čl. 235), byť je jeho záběr rozšířen, je judikatura SD týkající se těchto článků relevantní i pro čl. 352 SFEU. „*Za tohoto stavu považuje Ústavní soud institucionální rámec kontroly výkonu přenesených pravomocí - i s ohledem na článek 352 SFEU - za dostatečný, s přihlédnutím ke všem důvodům, které jsou uvedeny shora; znovu však zdůrazňuje, že použití tohoto článku lze považovat za zcela výjimečné.*“<sup>83</sup>

Závěrem Ústavní soud k doložce flexibility uvedl, že čl. 352 nově zdůrazňuje ve svém druhém odstavci roli národních parlamentů při kontrole zásady subsidiarity, což znamená posílení pozice členských států. Samy členské státy pak rozhodují o tom, jak tato kontrola bude v jejich právním řádu zajištěna, neboť LS prostor pro zapojení národních parlamentů nijak neomezuje.<sup>84</sup>

Z výše popsaných důvodů pak Ústavní soud konstatoval, že čl. 352 SFEU není v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Vzhledem k jasně logické a zřetelné argumentaci Ústavního soudu, nelze, dle mého názoru, nesouhlasit s jeho závěry.

Zároveň však z judikatury ÚS<sup>85</sup> vyplývá, že přenesení pravomocí orgánům Unie je nutno považovat za podmíněné; může trvat potud, pokud jsou tyto pravomoci vykonávány způsobem slučitelným s uchováním státní suverenity ČR a způsobem, jenž neohrožuje samu podstatu materiálního státu právního státu.<sup>86</sup>

### **3.5.2 Doložka flexibility pohledem Spolkového ústavního soudu**

Spolkový ústavní soud (dále také jen „SÚS“) svým rozhodnutím z června roku 2008<sup>87</sup> zaujal poněkud odlišný názor k čl. 352 SFEU. Této otázce věnoval náležitou pozornost, neboť jakékoliv blanketní přenesení pravomocí nebo přenesení kompetenční kompetence („*Kompetenz-Kompetenz*“) považuje za nesouladné s ústavním pořádkem Spolkové republiky Německo. Dle jeho názoru doložka flexibility v novém znění umožňuje podstatnou změnu smluvního základu Unie bez účasti legislativních těles členských států, čímž dochází k rozvolnění (*lockern*) zásady svěřených pravomocí (*begrenzte Einzelermächtigung*)<sup>88</sup>.

---

<sup>83</sup> Bod 152. Lisabonu I.

<sup>84</sup> Bod 153. Lisabonu I.

<sup>85</sup> Viz např. nález ze dne 8. března 2006, *Cukerné kvóty III*, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, bod B) a Lisabon I, bod 94.

<sup>86</sup> ŠÍŠKOVÁ, Naděžda, MATOCHOVÁ, Soňa. *Evropské a české právo, jejich vzájemný poměr v judikatuře Ústavního soudu ČR*. Praha: Linde Praha, 2010, s. 66.

<sup>87</sup> 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)>.

<sup>88</sup> V německé právní vědě „princip omezeného jednotlivého zmocnění“. Srov. GEORGIEV, Jiří. Lisabonský nález z Karlsruhe: Spolkový ústavní soud určil podmínky a meze přenosu kompetencí na EU. In KUNST, Jan

Povinnost Komise upozornit národní parlamenty dle čl. 352 odst. 2 SFEU považuje v této souvislosti za nedostatečné. Z důvodu neurčité povahy budoucí aplikace doložky flexibility podmiňuje její použití ratifikací spolkovými zákonodárnými sbory dle čl. 23 odst. 1 věta druhá a třetí Základního zákona (dále též “ZZ”). Spolková vláda, resp. její představitelé, nejsou oprávněni vyslovit formální souhlas s použitím doložky flexibility jménem Spolkové republiky Německo, dokud není splněn výše uvedený požadavek.<sup>89</sup>

---

(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. 35-36.

<sup>89</sup> *Lissabon*, bod 328.

## 4 Systém pravomocí

V této kapitole se zaměřím na kategorizaci explicitně svěřených pravomocí, kterou LS nově provedla, neboť před jejím přijetím nebyl ve Smlouvách obsažen žádný komplexní katalog pravomocí Unie. Toto vymezení odráží dělbu pravomocí z pohledu míry zapojení Unie na přijímání právně závazných aktů.

Lze říct, že články 2 až 6 SFEU obsahují určitý kompetenční řád, který rozděluje pravomoci (kompetence) na výlučné; sdílené; podpůrné, koordinační a doplňkové; jsou zde obsaženy i specifické pravomoci, které se týkají koordinace hospodářských politik a politik zaměstnanosti členských států (i), společné zahraniční a bezpečnostní politiky včetně postupného vymezení společné obranné politiky (ii), oblasti výzkumu, technologického rozvoje a vesmíru (iii), rozvojové spolupráce a humanitární pomoci (iv).

Ustanovení o dělbě pravomocí v podstatě vycházejí z příslušných ustanovení Smlouvy o Ústavě schválených mezivládní konferencí v roce 2004. Tato ustanovení jsou zřetelně inspirována čl. 72 ZZ a směřují rovněž k přesnějšímu vymezení dělby pravomocí mezi Unii a členské státy.<sup>90</sup> Nicméně lze zároveň říci, že systém pravomocí obsažený v člancích 2 až 6 SFEU příliš nezjednodušuje minulou právní úpravu. Systém „pouze“ usiluje o to, aby dosavadní pohled SD na dělbu pravomocí byl kodifikován ve smlouvách.

Je nutno upozornit, že ke zjištění přesné věcné a funkční pravomoci orgánů Unie výše uvedené články nepostačují. Princip svěřeni je navázán zejména na jednotlivá ustanovení Smluv upravující pravomoci v čl. 26 až 222 SFEU (tzv. právní základ, který stanoví rovněž i cíl jednotlivé pravomoci), popř. na tzv. překlenovací články, a to zejména čl. 352 SFEU. *„Ke zjištění všech parametrů pravomoci v konkrétní oblasti, která je zařazena do SFEU, je třeba zajistit průnik čl. 2 a článků 3 až 6 SFEU s články 26 až 222 SFEU a s dalšími články Smluv, které upravují meze a způsob výkonu pravomocí Unie obecně, zejména se zřetelem na nástroje svěřené jednotlivým orgánům Unie.“*<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> PÍTROVÁ, Lenka a kol. *Když se řekne Lisabonská smlouva... Perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce* [online]. Praha: OEZ, 2008 [cit. 22. října 2011]. Dostupné na <[http://www.euroskop.cz/gallery/13/4050-kdyz\\_se\\_rekne\\_lisabonska\\_smlouva.pdf](http://www.euroskop.cz/gallery/13/4050-kdyz_se_rekne_lisabonska_smlouva.pdf)>.

<sup>91</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. (eds). *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 200 (čl. 2 SFEU).

## 4.1 Výlučné pravomoci EU

Pokud výlučnou pravomoc Smlouvy v určité oblasti svěřují Unii, pak „*může pouze Unie vytvářet a přijímat právně závazné akty a členské státy tak mohou činit pouze tehdy, jsou-li k tomu Unii zmocněny nebo provádějí-li akty Unie.*“<sup>92</sup>

Členské státy tedy v těchto oblastech nedisponují legislativní pravomocí vyjma případu, kdy je Unie zmocní nebo pokud závazné unijní akty provádějí (implementují). Prováděním přitom rozumíme jak činnost legislativní, tak případně činnost výkonnou či jinou, avšak vždy směřující ke splnění povinností vyplývajících z unijního aktu.

Článek 3 odst. 1 SFEU pak taxativně vymezuje oblasti, ve kterých má Unie výlučné pravomoci. Jedná se o následující oblasti:

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

Tento věcný seznam pravomocí se ve srovnání s dosavadní interpretací svěřených pravomocí v judikatuře SD v podstatě nezměnil. Jakkoli je tento seznam taxativní, lze si představit, že SD může nalézt i další případy výlučnosti.<sup>93</sup> Zjednodušeně řečeno, SD v minulosti, kdy výčet výlučných pravomocí neexistoval, stanovil, že výlučnost je dána tehdy, když je evidentní.<sup>94</sup> Judikatura však nevyvinula žádná kritéria, podle nichž by se mohlo obecně postupovat.<sup>95</sup> V tomto ohledu je nutno považovat řešení použité v LS, které vymezuje pravomoci přímo ve Smlouvách *expressis verbis*, za přínosné a zpřesňující.

Ve výlučné pravomoci Unie je rovněž uzavření mezinárodní smlouvy, „*pokud je její uzavření stanoveno legislativním aktem Unie nebo je nezbytné k tomu, aby Unie mohla vykonávat svou vnitřní pravomoc nebo pokud její uzavření může ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost.*“<sup>96</sup> Vedle zmocnění vyplývajícího z legislativního aktu tedy přichází v úvahu, jak již bylo uvedeno v podkapitole pojednávající o implicitních pravomocech, zmocnění jednat ve vnějších vztazích, které je zahrnuto mlčky (implicitně) ve vnitřních pravomocích a dále o zmocnění v případech možné kolize mezi společnými

---

<sup>92</sup> Čl. 2 odst. 1 SFEU.

<sup>93</sup> SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 28.

<sup>94</sup> Srov. tamtéž, poznámka pod čarou 50); autor odkazuje na rozsudky SD 41/76 *Donckerwolcke* [1976] ECR 1921 a 174/84 *Bulk Oil* [1986] ECR 576.

<sup>95</sup> TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 84.

<sup>96</sup> Čl. 3 odst. 2 SFEU.

unijními pravidly a činností členského státu. Tímto se opět dosavadní praxe přímo promítla do textu Smluv.

Vzhledem k omezenému rozsahu práce se nemohu zabývat jednotlivými oblastmi výlučných pravomocí. Za potřebné považuji zmínit, že v návrhu Smlouvy o Ústavě měla být výlučnou pravomocí i oblast vnitřního trhu, tj. volný pohyb osob, zboží a kapitálu.<sup>97</sup> Vnitřní trh byl však nakonec v konečné verzi Smlouvy o Ústavě přesunut do sdílených pravomocí, což nezměnila ani LS, a lze tak konstatovat, že výlučné pravomoci nebyly podstatným způsobem rozšířeny. Paradoxně by totiž zahrnutí oblasti vnitřního trhu do výlučných pravomocí mohlo způsobit potíže při jeho zdokonalování. Členské státy by v této oblasti neměly oprávnění přijímat legislativní ani právně závazné nelegislativní akty bez unijního zmocnění. Obrazně řečeno, státům, které by byly ve vizi vnitřního trhu „před“ Unii, by tak bylo bráněno, aby byly určitým „katalyzátorem“ i přesto, že by jejich činnost v dané oblasti byla v souladu s cíly Unie.<sup>98</sup>

## 4.2 Sdílené pravomoci

Sdílené pravomoci představují nevýlučné pravomoci, tj. pravomoci sdílené mezi členskými státy a Unii. Pokud dle čl. 2 odst. 2 SFEU Smlouvy svěčují v určité oblasti Unii pravomoci sdílené s členskými státy, „*mohou v této oblasti vytvářet a přijímat právně závazné akty Unie i členské státy*“. Členské státy pak vykonávají svou pravomoc „*v rozsahu, jakém ji Unie nevykonala. Členské státy opět vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém se Unie rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat.*“

Jednotlivé oblasti, ve kterých se uplatňuje sdílená pravomoc Unie a členských států, pak čl. 4 odst. 1 SFEU definuje jako obecnou zbytkovou kategorii, neboť sdílené pravomoci jsou veškeré pravomoci svěřené Unii členskými státy, které nejsou buď výlučnými pravomocemi nebo pravomocemi vymezenými čl. 6 SFEU, tj. pravomocemi podpůrnými, koordinačními či doplňkovými. Sdílené pravomoci jsou určitým zastřešujícím pojmem zahrnujícím různé oblasti práva EU.<sup>99</sup> V jejich rámci rozeznáváme dvě hlavní skupiny, a to pravomoci konkurující a paralelní.

Čl. 4 odst. 2 SFEU pak demonstrativně vyjmenovává hlavní oblasti konkurujících pravomocí, jimiž jsou: vnitřní trh; sociální politika, pokud jde o hlediska vymezená ve SFEU;

<sup>97</sup> Srov. CONV 528/03, 6. února 2003.

<sup>98</sup> Srov. CRAIG, Paul. *The Lisbon Treaty: law, politics, and Treaty reform*. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 160.

<sup>99</sup> CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. 5. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 85.

hospodářská, sociální a územní soudržnost; zemědělství a rybolov, vyjma zachování biologických mořských zdrojů; životní prostředí; ochrana spotřebitele; doprava; transevropské sítě; energetika; prostor svobody, bezpečnosti a práva a společné otázky bezpečnosti v oblasti veřejného zdraví, pokud jde o hlediska vymezená ve SFEU.

Pokud se jedná o výše uvedené oblasti, Unie je již svou činností podstatným způsobem upravila a tudíž v nich nezbyvá mnoho prostoru pro výkon pravomocí členských států. Zde vzniká otázka, nakolik činnost Unie vylučuje případnou další činnost členského státu v dané oblasti. Určité objasnění této problematiky přináší Protokol o výkonu sdílených pravomocí<sup>100</sup>, ve kterém je uvedeno, že pokud Unie přijala v některé oblasti opatření, „vztahuje se rozsah tohoto výkonu jejích pravomocí pouze na ty prvky, které jsou upraveny předmětným aktem Unie, a tudíž se nevztahuje na celou oblast.“

Yvstává zde však další otázka. Z čeho lze usuzovat na rozsah, v jakém se Unie rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat? Jak uvádí Prohlášení č. 18 závěrečného aktu,<sup>101</sup> u vymezení pravomocí tato 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 208 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.“ Je nutné zdůraznit, že jde však pouze o politické vyjádření právního stavu, který již existoval před vstupem LS v platnost. Pokud by se jednalo o samotnou proceduru zrušení legislativního aktu, pravděpodobně by byla, co do nalezení shody, stejně obtížná jako vydání aktu. Také nelze předpokládat, že by Komise, jako orgán chránící zájmy Unie, oslabovala její pravomoc bez naléhavého důvodu.

Pokud tedy v některé z výše uvedených oblastí Unie vykoná svou pravomoc, členské státy jí ztrácí v rozsahu předmětného aktu Unie. Jedná se o tzv. preemptivní účinek výkonu pravomoci Unie, který znamená ztrátu příslušné pravomoci členského státu (tzv. doktrína dobytého pole).<sup>102</sup> Do jisté míry se tedy v tomto ohledu může zdát být zavádějící označení této pravomoci jako sdílené, neboť ve skutečnosti je z pohledu členského státu reziduální.<sup>103</sup> Extrémním důsledkem doktríny dobytého pole byl rozsudek *Mangold*,<sup>104</sup> který se setkal

<sup>100</sup> Protokol č. 25 o výkonu sdílených pravomocí. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 307.

<sup>101</sup> Prohlášení č. 18 o vymezení pravomocí. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 344.

<sup>102</sup> Srov. DASHWOOD, Alan a kol. *Wyatt and Dashwood's European Union Law*. 6. vydání. Oxford: Hart, 2011, s. 102-104.

<sup>103</sup> Srov. House of Lords. *The Treaty of Lisbon: an impact assessment. Volume I: Report* [online]. 2008, [cit. 17.10.2011]. Dostupné na <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldecom/62/62.pdf>>.

<sup>104</sup> Rozhodnutí ze dne 22. listopadu 2005, *Mangold*, C-144/04, Sb. rozh. s. 2005 I-9981.

s nesouhlasnými reakcemi zejména ze strany členských států. Z rozsudku vyplývá, že pokud se jedná o věcnou oblast, která je obsazena některou z výslovných pravomocí Unie, pak v této oblasti může SD posuzovat vnitrostátní právo členského státu nejen podle unijních aktů nebo Smluv, ale i podle hodnot společných všem členským státům.<sup>105</sup> Tento názor byl rovněž potvrzen v rozsudku *Kücükdıvecı*<sup>106</sup> a dále obdobně v rozsudcích *Metock*<sup>107</sup> a *Rhimou Chakroun*<sup>108</sup>.

Druhou skupinou sdílených pravomocí jsou pravomoci definované v čl. 4 odst. 3 a 4 SFEU, které jsou označovány jako paralelní. Unie má dle těchto ustanovení jednak pravomoc vyvíjet činnost v oblasti výzkumu, technologického rozvoje a vesmíru (i) a dále vyvíjet činnost a provádět společnou politiku v oblasti rozvojové spolupráce a humanitární pomoci (ii). V obou případech nesmí výkon této pravomoci členským státům bránit ve výkonu jejich pravomoci. V těchto oblastech je zásadně možná legislativní činnost Unie i členských států současně. Tuto skupinu pravomocí však považují za poněkud nesystémově zařazenou mezi sdílené pravomoci, a to s ohledem na samostatnou kategorii pravomocí podpůrných, koordinačních a doplňkových (vymezených v čl. 6 SFEU), o kterých se zmíním následně. Zcela zřetelně se objevuje tento problém při srovnání jednotlivých ustanovení, které upravují rozsah a způsob výkonu uvedených pravomocí.<sup>109</sup> Možným vysvětlením je určitá obava, aby zařazení těchto pravomocí jako podpůrných, koordinačních a doplňkových (také jednotně nazývané jako „komplementární“), neznamenal oslabení Unie v oblastech, které upravují. Tato obava je však lichá, neboť, jak dále uvedu, Unie může vydávat právně závazné akty i v oblastech spadajících pod čl. 6 SFEU. Zakázán je pouze jejich harmonizační účinek na předpisy členských států (viz čl. 2 odst. 5 SFEU).<sup>110</sup>

### 4.3 Podpůrné, koordinační a doplňkové pravomoci

Třetí hlavní skupinou jsou podpůrné, koordinační a doplňkové pravomoci, které však stále náleží výlučně členským státům. Článek 2 odst. 5 SFEU zakotvuje tyto pravomoci tak, že „v některých oblastech a za podmínek stanovených Smlouvami má Unie pravomoc provádět činnosti, jimiž podporuje, koordinuje nebo doplňuje činnosti členských států, aniž by

<sup>105</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. (eds). *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 26 (čl. 5 SEU).

<sup>106</sup> Rozhodnutí ze dne 19. ledna, *Kücükdıvecı*, C-555/07, Sb. rozh. 2010 I-365.

<sup>107</sup> Rozhodnutí ze dne 25. července 2008, *Metock*, C-127/08, Sb. rozh. [2008] ECR I-6241.

<sup>108</sup> Rozhodnutí ze dne 4. března 2010, *Rhimou Chakroun*, C-578/08, Sb. rozh. [2010] ECR I-1839.

<sup>109</sup> Čl. 179 odst. 2, 180, 181, 208, 210, 214 odst. 1 a 214 odst. 6 SFEU.

<sup>110</sup> Srov. CRAIG, Paul. *The Lisbon Treaty: law, politics, and Treaty reform*. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 171.

*přítom v těchto oblastech nahrazovala jejich pravomoc. Právně závazné akty Unie přijaté na základě ustanovení Smluv, která se týkají těchto oblastí, nesmějí harmonizovat právní předpisy členských států.“*

Jak vyplývá z tohoto ustanovení, členské státy ve skutečnosti žádnou vlastní pravomoc Unii nesvěřily. Unie může pouze podporovat, koordinovat nebo doplňovat realizaci pravomoci členských států, přičemž je zároveň vyloučena jakákoliv harmonizace právních předpisů. Pravomoci spadající do této skupiny jsou, na rozdíl od pravomocí sdílených, vymezeny taxativně v čl. 6 SFEU. Jedná se o následující oblasti: ochrana a zlepšování lidského zdraví; průmysl; kultura; cestovní ruch; všeobecné vzdělávání, odborné vzdělávání, mládež a sport; civilní ochrana a správní spolupráce.<sup>111</sup>

Zvážení si zaslouží otázka, jaký obsah má v tomto ustanovení zákaz harmonizace. Zákaz harmonizačních opatření zde znamená, že právně závazné akty nemohou být v těchto oblastech pravomocí přijaty na základě čl. 114 SFEU, který upravuje sblížování právních předpisů, a je tedy pro oblast těchto pravomocí pojmově vyloučen. Avšak přijetí legislativního (formálně „neharmonizačního“) aktu vyloučeno není a je otázkou, zda takový právní předpis ve svých důsledcích, jakkoli to není z jeho znění patrné, ani to nebylo úmyslem zákonodárce, může mít stejné účinky jako harmonizační právní předpis. Bylo by na SD, aby případně rozhodl, zda přijetím takového právního předpisu byl či nebyl porušen čl. 2 odst. 5 SFEU.

Při přípravě Smlouvy o Ústavě existovala snaha přijmout právě pro skupinu podpůrných, koordinačních a doplňkových pravomocí ustanovení, které by uvolňovalo možnost přijetí nových koordinačních nástrojů, aniž by to bylo zvlášť stanoveno v člancích upravujících jednotlivé pravomoci (čl. 26 až 222 SFEU). Pro odpor členských států nebyla tato snaha úspěšná a tzv. otevřená metoda koordinace nebyla přijata jako obecný nástroj. Bylo přijato doporučení, že „*otevřená metoda koordinace má být považována jako soft instrument*“.<sup>112</sup> Tato metoda koordinace byla použita v čl. 156 SFEU pro oblasti sociální politiky.<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup> Konkrétně jsou pak pravomoci v těchto oblastech definovány v čl. 165, 167, 168, 173, 195, 196 a 197 SFEU.

<sup>112</sup> CONV 375/1/02, 4. listopadu 2002, s. 7.

<sup>113</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. (eds). *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 203 (čl. 2 SFEU).



#### 4.4 Koordinační pravomoci v oblasti hospodářské politiky, politiky zaměstnanosti a sociální politiky

Tato skupina pravomocí má svůj smluvní základ v čl. 2 odst. 3 SFEU: „*Členské státy koordinují své hospodářské politiky a politiky zaměstnanosti v souladu s úpravou uvedenou v této smlouvě, k jejímuž stanovení má pravomoc Unie.*“

Vzhledem ke „koordinačnímu“ typu pravomocí se nabízí otázka, proč tato skupina pravomocí nebyla zařazena v rámci souhrnné kategorie pravomocí podpůrných, koordinačních a doplňkových. Důvody byly zřejmě politické. Lze se domnívat, že na jedné straně byla snaha o zařazení těchto pravomocí mezi pravomoci sdílené, což nebylo z hlediska preemptivního účinku případné činnosti Unie v této oblasti akceptovatelné pro určitou skupinu členských států, a na druhé straně působila snaha o jejich zařazení mezi pravomoci podpůrné, koordinační a doplňkové, přičemž toto řešení nebylo naopak schůdné pro druhou skupinu států. Vznikl tak kompromis, který tento speciální druh pravomocí zařadil symbolicky v čl. 2 SFEU mezi pravomoci sdílené a, zjednodušeně řečeno, doplňkové pravomoci.<sup>114</sup> Z hlediska právní systematiky není toto řešení ideální, je odrazem složitosti při hledání kompromisu mezi protichůdnými názory členských států na řešení kompetenčních otázek.

Na čl. 2 odst. 3 SFEU pak obsahově navazuje čl. 5 SFEU, který stanovuje, že „*členské státy koordinují své hospodářské politiky v rámci Unie. Za tímto účelem přijme Rada opatření, zejména hlavní směry těchto politik. Zvláštní ustanovení se vztahují na ty členské státy, jejichž měnou je euro.*“ V čl. 5 odst. 2 SFEU je dále uvedeno: „*Unie přijímá opatření ke koordinaci politik zaměstnanosti členských států, zejména vymezováním směrů těchto politik.*“ Zajímavým je pak třetí odstavce čl. 5 SFEU, který oproti čl. 2 odst. 3 SFEU zahrnuje rovněž oblast sociální politiky: „*Unie může dávat podněty pro zajištění koordinace sociálních politik členských států.*“ Pokud jde však „o hlediska vymezená ve SFEU“, je sociální politika dle čl. 4 odst. 2 písm. b) oblastí pravomocí sdílených. Navíc, jak jsem uvedl v předchozí podkapitole, pokud se podíváme blíže na text čl. 156 SFEU vymezující rozsah a způsob výkonu pravomocí v této oblasti, má tato pravomoc rovněž i povahu pravomocí podpůrných, koordinačních a doplňkových. Chceme-li zjistit do jaké skupiny pravomocí tedy sociální politika patří, vyjma speciální oblasti sociální politiky spadající do pravomocí sdílených, je nepochybně rozhodující text čl. 156 SFEU. Z této argumentace je zřejmé, že sociální politika je řazena v rámci čl. 5 SFEU zcela nesystémově.

---

<sup>114</sup> CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. 5. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 88.

## 4.5 Společná zahraniční a bezpečnostní politika

Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (dále také jen „SZBP“) zařazují do této kapitoly z důvodu úplnosti vymezení pravomocí, neboť vzhledem ke své povaze by bylo vhodné zabývat se jí samostatně. I přes zrušení pilířové struktury si totiž tato oblast zachovává specifické postavení a je možno říci, že v tomto smyslu má oblast bývalého II. pilíře stále samostatnou povahu.

Dle čl. 2 odst. 4 SFEU má Unie „*v souladu s ustanoveními Smlouvy o Evropské unii pravomoc vymezovat a provádět společnou zahraniční a bezpečnostní politiku včetně postupného vymezení společné obranné politiky.*“ Tato oblast je tedy upravena v SEU a zařazení dotčeného ustanovení do SFEU má pouze vysvětlující charakter. SZBP je součástí vnější činnosti Unie obecně vymezené v Hlavě V SEU, která jednak obsahuje činnosti spadající do výlučné pravomoci Unie (společná obchodní politika) a činnosti spadající do sdílených pravomocí (rozvojová pomoc, rozvojová spolupráce) konkrétně upravené příslušnými ustanoveními SFEU, a jednak SZBP, která je specificky upravena pouze v SEU. Doposud odděleně fungující SZBP (realizovaná členskými státy) a vnější vztahy EU (realizované Evropským společenstvím) získávají Lisabonskou smlouvou společný právní základ.<sup>115</sup>

Dle čl. 24 odst. 1 SEU se „*pravomoc Unie v otázkách společné zahraniční a bezpečnostní politiky se vztahuje na všechny oblasti zahraniční politiky a všechny otázky týkající se bezpečnosti Unie, včetně postupného vymezení společné obranné politiky, která by mohla vést ke společné obraně.*“ Dále je v druhém pododstavci uvedeno, že SZBP „*podléhá zvláštním pravidlům a postupům. Je vymezována a prováděna Evropskou radou a Radou jednomyslně, nestanoví-li Smlouvy jinak. Přijímání legislativních aktů je vyloučeno.[...]*“ SZBP je tedy stále založena na mezivládním přístupu vyžadujícím jednomyslnost.

Od ostatních – tedy i vnějších – politik je SZBP delimitována v čl. 40 SEU, dle něhož SZBP nezasahuje do jiných výslovně přidělených pravomocí EU (čl. 3- 6 SFEU) a naopak.<sup>116</sup> Tento článek můžeme vnímat jako určitý projev zachování SZBP jako zvláštního pilíře. Toto vnímání podporuje Prohlášení č. 13<sup>117</sup> a Prohlášení č. 14 závěrečného aktu<sup>118</sup>. První prohlášení zdůrazňuje, že SZBP nemá vliv na „*odpovědnost členských států ve stávající podobě, pokud jde o formulaci a provádění jejich zahraniční politiky [...]*.“ Ve druhém

<sup>115</sup> Důležitou skutečností je pak v mezinárodních vztazích získání právní subjektivity EU (viz čl. 47 SEU).

<sup>116</sup> SVOBODA, Pavel. *Právo vnějších vztahů EU*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 219.

<sup>117</sup> Prohlášení č. 13 o společné zahraniční a bezpečnostní politice. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 343.

<sup>118</sup> Prohlášení č. 14 o společné zahraniční a bezpečnostní politice. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 343.

prohlášení je pak akcentováno, že SZBP „neovlivní stávající právní základ, odpovědnost ani pravomoci jednotlivých členských států, pokud jde o formulaci a provádění jejich zahraniční politiky [...]“. Nicméně je zřejmé, že SZBP se nepochybně dotkne členských států, ať už níže zmíněným závazkem týkajícím se povinnosti loajality, nebo rozhodnutími přijatými v jejím rámci.<sup>119</sup>

Pokud se zamyslíme nad druhem unijní pravomoci v této oblasti, vyplývá z výše uvedeného popisu, že žádný z dříve definovaných druhů pravomocí neodpovídá její povaze. Nepochybně nepatří ani mezi výlučné pravomoci, ani mezi podpůrné, koordinační či doplňkové, neboť není uvedena v taxativním výčtu provedeném v čl. 3 SFEU a v čl. 6 SFEU. To by mohlo znamenat, že SZBP patří mezi pravomoci sdílené, jakkoli není uvedena v čl. 4 SFEU (výčet je toliko demonstrativní). Ze znění samotného článku 24 SEU je však zřejmé, že SZBP je nutno vnímat jako zvláštní druh pravomoci s jistým charakteristickým rysem sdílené pravomoci; ve svém důsledku je obdobou preemptivního účinku činnosti Unie na možnost výkonu pravomoci členskými státy (jakkoli výše uvedená prohlášení s tímto závěrem nekonvenují). Třetí odstavce tohoto článku totiž ukládá povinnost členským státům „aktivně a bezvýhradně“ podporovat SZBP Unie „v duchu loajality a vzájemné solidarity“ a „respektovat“ její činnost v této oblasti (povinnost respektu činnosti Unie byla výslovně do textu přidána LS). Rovněž se členské státy dle druhého pododstavce „zdrží jakéhokoli jednání, které je v rozporu se zájmy Unie nebo může snižovat účinnost jejího působení jako soudržné síly v mezinárodních vztazích.“ Dle mého názoru se jedná o závazek přesahující pouhý závazek loajální spolupráce dle čl. 4 odst. 3 SEU.

Jak jsem již uvedl v podkapitole týkající se doložky flexibility dle čl. 352 SFEU, nemůže tento článek sloužit jako základ pro dosažení cílů stanovených v rámci SZBP, přičemž každý akt přijatý na jeho základě respektuje meze stanovené čl. 40 SEU. To je významný rozdíl oproti ostatním politikám.

Neméně významné je, že SZBP je oblastí s vyloučenou pravomocí SD s výjimkou kontroly čl. 40 SEU a legality některých rozhodnutí (viz čl. 275 SFEU, druhý pododstavec). SD je tedy v pozici jakéhosi „hlídače“ nad odděleností SZBP od ostatních politik Unie. Výše uvedené lze shrnout tak, že oblast SZBP představuje politiku *sui generis* a lze ji chápat za projev pokračující „pilirizace“.<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup> Srov. SVOBODA, Pavel. *Právní problémy tzv. vnějších smluv Evropské unie*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2009, s. 125.

<sup>120</sup> Srov. WESSELS, Wolfgang, BOPP, Franziska. *The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty - Constitutional breakthrough or challenges ahead? Challenge, Liberty & Security. Research Paper No. 10*, červen 2008 [cit. 21. listopadu 2011]. Dostupné na <<http://www.ceps.eu/files/book/1677.pdf>> .

## 4.6 Systém pravomocí pohledem Ústavního soudu

V nálezu *Lisabon I* se Ústavní soud musel vypořádat rovněž s napadenými ustanoveními čl. 2 odst. 1 SFEU a čl. 4 odst. 2 SFEU, neboť dle Senátu jsou tato ustanovení příznačná spíše pro federální státy s tím, že zavádí mj. kategorii výlučných pravomocí EU, která zahrnuje komplexní oblasti právní regulace. Navazující koncept sdílených pravomocí pak spolu s prý „*ne zcela jasnými hranicemi tvorby norem sekundárního práva Unie otevírá dle Senátu prostor široké, předem obtížně identifikovatelné sféry unijní normotvorby, kde se implicitně, v souladu s prohlášením č. 17 připojeným ke Smlouvě, uplatňuje zásada přednosti unijního práva. Rozsah přenesení pravomocí tak může být podle názoru Senátu nahlížen ve sféře sdílených pravomocí z pohledu čl. 10a Ústavy jako předem ne zcela určitelný.*“<sup>121</sup>

Ústavní soud odmítnul argumentaci Senátu, že LS nově zavádí kategorii výlučných pravomocí Unie, neboť jakkoli nebyly doposud výlučné pravomoci explicitně vyjmenovány v samostatném ustanovení, vyplývala tato kategorie pravomocí nejen z výkladu SD, ale rovněž i ze samotné SES<sup>122</sup>. A naopak hodnotí novou úpravu jako krok k větší jasnosti a přehlednosti, což je z ústavního vnitrostátního hlediska přínosné.

Dále pak Ústavní soud rovněž odmítl tvrzení Senátu, že rozsah sdílených pravomocí je z pohledu čl. 10a Ústavy ne zcela určitelný, neboť dle jeho názoru toto tvrzení v podstatě pomíjí čl. 2 odst. 6 SFEU, podle kterého rozsah a způsob výkonu pravomocí určují ustanovení smluv týkajících se jednotlivých oblastí. Dále uvedl, že „*čl. 4 odst. 2 Smlouvy o fungování EU (2c) citovaný Senátem tedy nezakládá nějakou neomezenou kompetenční klauzuli v oblasti sdílených pravomocí, ale jen deklaruje hlavní oblasti, kde se sdílené pravomoci projeví; každá jednotlivá pravomoc však musí být v každém případě specifikována v relevantní části příslušné smlouvy. Lze tedy říci, že Smlouva o EU neobsahuje sdílené pravomoci na základě čl. 4 odst. 2 Smlouvy o fungování EU, ale na základě jednotlivých zvláštních smluvních ustanovení.*“<sup>123</sup> Ústavní soud následně konstatoval, že argumentace Senátu v podstatě pomíjí čl. 2 odst. 6 SFEU, podle kterého rozsah a způsob výkonu pravomocí Unie určují ustanovení Smluv týkající se jednotlivých oblastí, přičemž pokud není nějaká pravomoc výslovně označena jako výlučná nebo sdílená, zůstává plně v dispozici členskému státu dle zásady svěřených pravomocí. Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským

---

<sup>121</sup> Bod 4. a) Lisabonu I.

<sup>122</sup> Viz čl. 5 SES.

<sup>123</sup> Bod 134. Lisabonu I.

státům. „Přenos pravomocí podle čl. 10a Ústavy proto není neomezený, a tento článek tedy není v tomto směru porušen.“<sup>124</sup>

Ústavní soud dále zdůraznil ohraničenost a dostatečnou kontrolu ČR nad přenášením pravomocí, jejichž potřeba dále vyplývá z ústavněprávních mezí přenosu pravomocí obsažených v článku 10a Ústavy. K ohraničenosti přenesených pravomocí Ústavní soud opět zopakoval, že samotný čl. 4 SFEU pravomoci Unie nevymezuje, neboť ty jsou konkretizovány jednotlivými ustanoveními v dalších částech SFEU, včetně konkrétních rozhodovacích procedur a právních nástrojů. Zakotvit jednotlivé pravomoci tak detailním způsobem, aby vždy a přesně odpovídaly konkrétnímu právnímu aktu Unie, ani není možné. Naopak, LS přesně stanovuje vymezené oblasti, v nichž může normotvorba Unie probíhat.<sup>125</sup> Navíc, jak zdůraznil Ústavní soud, čl. 5 SEU upravuje zásady pro vymezení a výkon pravomocí Unie, jejichž bližší konkretizace je ovládána principem svěřených pravomocí, a dále připomněl, že výkon jiných než výlučných pravomocí Unie je omezen principy subsidiarity a proporcionality. „Tyto zásady, spolu s konkrétními ustanoveními Smlouvy o EU a Smlouvy o fungování EU, tedy poskytují dostatečně určitý normativní rámec pro určení rozsahu, ve kterém Česká republika své pravomoci na Evropskou unii přenesla.“<sup>126</sup>

V otázce kontroly nad přenášením pravomocí Ústavní soud nejprve konstatoval, že základním orgánem kontroly mezi výkonu pravomocí Unii je SD s tím, že všechny orgány Unie jsou navíc povinny dbát zásad subsidiarity a proporcionality, k čemuž stanovuje Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality<sup>127</sup> konkrétní postupy. Následně si však Ústavní soud ponechal možnost působit ve výjimečných případech jako *ultima ratio* a zkoumat, zda některý akt Unie nevybočil z mezí, jež Česká republika podle čl. 10a Ústavy přenesla na Unii. Výslovně hodnotil svůj postoj jako období rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ve věci *Solange II*<sup>128</sup>. Ústavní soud v neposlední řadě akcentoval, že LS rozšířila rámec pro zapojení národních parlamentů do kontroly výkonu pravomocí v souladu s Protokolem o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii<sup>129</sup> a Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Tím získaly národní parlamenty v této oblasti významnou roli.

---

<sup>124</sup> Tamtéž

<sup>125</sup> Bod 136. Lisabonu I.

<sup>126</sup> Bod 137. Lisabonu I.

<sup>127</sup> Protokol č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 206-209.

<sup>128</sup> Bod 139. Lisabonu I. Rozhodnutí *Solange II* viz rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 22. října 1986, sp. zn 2 BvR 197/83.

<sup>129</sup> Protokol č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 203-205.

Ústavní soud pak na základě výše uvedených důvodů neshledal, že by čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 SFEU byly v rozporu s ústavním pořádkem ČR. Z argumentace Ústavního soudu je zřejmé, že LS nejen neshledal rozpornou s ústavním pořádkem ČR, nýbrž naopak vyzdvihl její přínos k větší přehlednosti a jasnosti vymezení dělby pravomocí mezi členské státy a Unii současně s posílením kontroly výkonu těchto pravomocí.

## 5 Zásada subsidiarity a proporcionalita

Jak již bylo v úvodu zmíněno, vymezení pravomocí Unie se řídí zásadou svěřeni pravomocí. Výkon těchto pravomocí se pak dle čl. 5 odst. 1 SEU řídí zásadami subsidiarity a proporcionality.

### 5.1 Zásada subsidiarity

Princip subsidiarity byl poprvé zaveden do primárního práva Jednotným evropským aktem, i když pouze parciálně ve vztahu k politice životního prostředí.<sup>130</sup> Obecně byl pak tento princip obsažen v preambuli Smlouvy o Evropské unii, která současně vložila do Smlouvy o založení Evropského společenství ustanovení definující samotný princip subsidiarity.<sup>131</sup> Amsterodamská smlouva následně připojila k SES dva protokoly, které tuto zásadu dále rozvinuly.

Dle prvního pododstavce čl. 5 odst. 3 SEU *„jedná Unie podle zásady subsidiarity v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie.“* Pokud toto znění srovnáme s čl. 5 SES,<sup>132</sup> můžeme nalézt určité rozdíly, které však nejsou zásadního charakteru. Lisabonské znění konkretizuje, co se rozumí *„úrovni členských států“*, přičemž jde o úroveň jak ústřední, tak regionální či místní. Jedná se o vyjádření principu, který v preambuli obsahovala již Maastrichtská smlouva, v podstatě odhodlání přijímat rozhodnutí co nejbližší občanům.<sup>133</sup> Rozsah možného jednání Unie podle zásady subsidiarity nedoznává změny.

V souvislosti s kategorizací pravomocí, jež přinesla LS, lze pak pozitivně hodnotit explicitní vymezení výlučných pravomocí, v rámci kterých zásadu subsidiarity aplikovat nelze, a vymezení oblastí, jež spadají do sdílených pravomocí, jakkoli se jedná o zbytkovou kategorii, v rámci kterých je Unie povinna se zásadou subsidiarity řídit. Pravomoci podpůrné,

---

<sup>130</sup> Srov. čl. 130r odst. 4 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství.

<sup>131</sup> Čl. 3b (následně přečíslován Amsterodamskou smlouvou na čl. 5).

<sup>132</sup> *„V oblastech, které nespádají do jeho výlučné pravomoci, vyvíjí v souladu se zásadou subsidiarity Společenství činnost pouze tehdy a do té míry, pokud sledovaných cílů nemůže být dosaženo uspokojivě na úrovni členských států, a proto, z důvodu jejich rozsahu či účinků, jich může být lépe dosaženo na úrovni Společenství.“*

<sup>133</sup> Tento princip rovněž nalézáme v čl. 10 odst. 3 SEU, který stanovuje, že *„každý občan má právo podílet se na demokratickém životě Unie. Rozhodnutí jsou přijímána co nejotevřeněji a co nejbližší občanům.“*

koordinace či doplňkové pak náleží výlučně členským státům a aplikace zásady subsidiarity je zde vyloučena.<sup>134</sup>

Co lze vnímat kriticky z hlediska gramatického vyjádření, je však jistá rozpornost v použitém vyjádření, neboť lze nepochybně uspokojivě dosáhnout cílů zamýšlené činnosti členskými státy (na úrovni ústřední, regionální či místní) a zároveň jich může být z důvodu jejího rozsahu či účinků lépe dosaženo na úrovni Unie.<sup>135</sup>

Ve druhém pododstavci čl. 5 odst. 3 SEU je pak nově uvedeno, že „orgány Unie uplatňují zásadu subsidiarity v souladu s Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Vnitrostátní parlamenty dbají na dodržování zásady subsidiarity v souladu s postupem uvedeným v tomto protokolu.“ Tento text nebyl ve Smlouvách před LS obsažen, nově odkazuje na Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality (dále také jen „Protokol“), který tak závazně interpretuje zásady a stanovuje postupy aplikace. Nové znění výše uvedeného Protokolu a Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii pak formálně zásadním způsobem posiluje postavení národních parlamentů v rámci kontroly dodržování principu subsidiarity. Jedná se o tzv. proceduru včasného varování, která je také označována jako tzv. mechanismus „žluté karty“ a mechanismus „oranžové karty“. Tato procedura národním parlamentům nově umožňuje, aby vykonávaly kontrolu subsidiarity *ex ante*, tedy před přijetím legislativního aktu (viz čl. 6 a 7 Protokolu). Každý národní parlament (nebo jeho kterákoliv komora) je oprávněn ve lhůtě osmi týdnů<sup>136</sup> ode dne postoupení návrhu legislativního aktu<sup>137</sup> zaslat předsedům Evropského parlamentu, Rady a Komise odůvodněné stanovisko uvádějící, proč se domnívají, že dotýčný návrh není v souladu se zásadou subsidiarity. Evropský parlament, Rada a Komise<sup>138</sup> pak přihlížejí k těmto odůvodněným stanoviskům. Pokud odůvodněná stanoviska o nedodržení zásady subsidiarity v návrhu legislativního aktu představují nejméně jednu třetinu všech hlasů<sup>139</sup> – za tímto účelem má každý národní parlament dva hlasy, přičemž u dvoukomorového parlamentu má každá komora jeden hlas – musí být návrh přezkoumán (mechanismus žluté karty).

<sup>134</sup> Unie činnost členských států pouze koordinuje, podporuje nebo doplňuje. Srov. DRULÁKOVÁ, Radka. *Subsidiarita v Lisabonské smlouvě - náprava nedostatků?* Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2009, č. 8, s. 13.

<sup>135</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. (eds). *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 33 (čl. 5 SEU).

<sup>136</sup> V návrhu Smlouvy o Ústavě činila lhůta pouze 6 týdnů.

<sup>137</sup> Návrhem legislativního aktu se pro účely Protokolu rozumějí návrhy Komise, podněty skupiny členských států, podněty Evropského parlamentu, žádosti Soudního dvora, doporučení Evropské centrální banky a žádosti Evropské investiční banky za účelem přijetí legislativního aktu (čl. 3 Protokolu).

<sup>138</sup> Případně skupiny členských států, Soudní dvůr, Evropská centrální banka nebo Evropská investiční banka, pochází-li od nich návrh legislativního aktu.

<sup>139</sup> Jde-li o návrh v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech a v oblasti policejní spolupráce, pak postačuje jedna čtvrtina hlasů.



Navrhovatel se však může rozhodnout, zda návrh zachová, změní nebo stáhne. Vnitrostátní parlamenty tedy nemohou návrh zablokovat.<sup>140</sup> Pokud by dále v rámci řádného legislativního postupu představovaly negativní odůvodněná stanoviska národních parlamentů prostou většinu hlasů, musí být návrh rovněž přezkoumán a Komise rozhodne, zda návrh zachová, změní nebo stáhne. Pokud Komise svůj návrh zachová, musí v odůvodněném stanovisku uvést, proč se domnívá, že návrh je v souladu se zásadou subsidiarity, a následně jej spolu s odůvodněnými stanovisky národních parlamentů předkládá normotvůrci Unie (EP a Radě), který je nadán rozhodnout, zda předložený návrh je či není v souladu se zásadou subsidiarity (mechanismus oranžové karty).<sup>141</sup>

Určité otazníky však vznikají nad účinností parlamentní kontroly, a to vzhledem k rozsahu legislativní činnosti a vzhledem k samotné lhůtě osmi týdnů na zaslání odůvodněného stanoviska. Slovy bývalého předsedy Spolkového ústavního soudu Hanse Jürgena Papiera je při množství navrhovaných právních aktů „*vyložené zajistit individuální kvalifikovanou kontrolu subsidiarity*“. Současně je dle jeho názoru nemožné, aby parlamenty stihly tyto akty posoudit v osmítýdenní lhůtě k tomu určené z hlediska dopadů na domácí prostředí.<sup>142</sup> K prodloužení lhůty vyzval i EP.<sup>143</sup> Často je v této souvislosti akcentována otázka nedostatečného počtu odborníků v zastupitelských orgánech (ve srovnání s ministerstvy), neboť otázka, zda určitý výsledek je možné lépe dosáhnout na úrovni členského státu, je spíše otázkou politickou než právní. Ta pak vyžaduje věcnou expertní analýzu vyžadující odpovídající odborný aparát.<sup>144</sup> Jako hlavní překážka v aktivaci mechanismu včasného varování se však jeví dosažení potřebného počtu hlasů. Vypovídající je v tomto ohledu skutečnost, že k uplatnění žluté karty došlo doposud ve dvou případech. Jednalo se o iniciativu Komise, tzv. *Monti II*.<sup>145</sup> a návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu

---

<sup>140</sup> V této souvislosti je nutno připomenout, že při přípravě Smlouvy o Ústavě vznikaly návrhy požadující zavedení mechanismu, který byl označován jako „červená karta“. Tento mechanismus by znamenal, že by v případě dvou třetin záporných hlasů nebylo možné návrh legislativního aktu dále zvažovat. Takový návrh však nezískal většinovou podporu.

<sup>141</sup> Evropský parlament a Rada před ukončením prvního čtení posoudí soulad legislativního návrhu se zásadou subsidiarity a zohlední přitom zejména odůvodnění předložená národními parlamenty a odůvodněné stanovisko Komise. Pokud následně normotvůrci zaujme většinou 55 % členů Rady nebo většinou odevzdaných hlasů v Evropském parlamentu stanovisko, že návrh není v souladu se zásadou subsidiarity, není dále legislativní návrh zvažován.

<sup>142</sup> BELLING, Vojtěch, MALÍŘ, Jan, PÍTROVÁ, Lenka. *Kontrola dělby pravomocí v EU se zřetelem ke kompetenčním excesům*. Praha: Ústav státu a práva, 2010, s. 101.

<sup>143</sup> Usnesení Evropského parlamentu ze dne 13.9.2012 o 18. zprávě o zlepšení právních předpisů - používání zásad subsidiarity a proporcionality (2010). *P7\_TA-PROV(2012)0340*, bod 14.

<sup>144</sup> Srov. ŠIŠKOVÁ, Naděžda. Lisabonská smlouva a její dopady na evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států. Praha: Leges, 2012, s. 142-143.

<sup>145</sup> Evropská komise. Návrh nařízení Rady o výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb. *COM(2012) 130 final*, 21. března 2012. Komise však nedospěla k názoru, že by zásada subsidiarity byla porušena. Uznala však, že by její návrh pravděpodobně nezískal nezbytnou politickou podporu,

evropského veřejného žalobce<sup>146</sup>. Ve druhém případě Komise dokonce prominula nedodržení osmitýdenní lhůty; v opačném případě by žlutá karta nemohla být uplatněna.<sup>147</sup>

Vnitrostátní parlamenty (či některé jejich komory) získaly rovněž novou možnost napadnout legislativní akt podle čl. 263 SFEU z důvodu porušení zásady subsidiarity u SD (čl. 8 Protokolu). Důležité je však zdůraznit, že tuto možnost musí umožňovat vnitrostátní právo členského státu. LS nezaručuje totiž toto právo přímo, neboť žaloba je dle Protokolu předávána „členským státem“ jménem svého vnitrostátního parlamentu. Právní řád členského státu tedy určuje postup, jakým je žaloba k SD podána. Možnost napadnout legislativní akt jak ve fázi návrhu (*ex ante*), tak ve stádiu již platného předpisu (*ex post*), lze nepochybně hodnotit pozitivně, neboť je žádoucím způsobem zdvojená kontrola, zejména za situace, kdy národní parlamenty nedisponují mechanismem „červené karty“. Vzhledem k rozhodovací praxi SD se ani soudní kontrola subsidiarity nicméně nejeví jako příliš účinný nástroj.<sup>148</sup>

Negativně lze však v novém Protokolu hodnotit absenci vymezení hledisek, podle kterých by se mělo posuzovat splnění podmínek odůvodňujících činnost Unie v rámci zásady subsidiarity.<sup>149</sup> Protokol také neobsahuje některé původní požadavky, které byly formulovány jako test subsidiarity, tj. požadavek jednoduchosti, přenechání prostoru pro řešení na národní úrovni a respekt těchto řešení ze strany Unie.<sup>150</sup> Důvody, které vedly k této změně a její možné následky, jsou nejasné.

---

kteřá by umožnila její přijetí v EP a Radě, a návrh stáhla. Srov. Výroční zprávu o subsidiaritě a proporcionalitě za rok 2012. *COM(2013) 566 final*, 30. července 2013, s. 7-8.

<sup>146</sup> Evropská komise. Návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. *COM(2013) 534 final*, 17. července 2013. Jedná se o návrh v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva, kde ke spuštění mechanismu včasného varování postačuje jedna čtvrtina všech hlasů (tj. 14, získáno bylo 19 hlasů).

<sup>147</sup> Jednalo se o vstřícné gesto Komise, která do osmitýdenní lhůty nezapočítala měsíc srpen, ve kterém většina parlamentů vůbec nezasedá.

<sup>148</sup> Podat žalobu pro porušení zásady subsidiarity získal dle Protokolu rovněž Výbor regionů, a to v případech, kde SFEU stanoví, že výbor má být konzultován

<sup>149</sup> Viz čl. 5 původního Protokolu č. 30 o používání zásad subsidiarity a proporcionalitě (dále také „Protokol č. 30“), který podrobněji specifikoval test subsidiarity:

<sup>149</sup> - *posuzovaná záležitost má nadnárodní aspekty, které nelze uspokojivě regulovat činností členských států;*

<sup>149</sup> - *činnost pouze členských států nebo nečinnost Společenství by byla v rozporu s požadavky Smlouvy (jako je potřeba napravit narušení soutěže nebo vyvarovat se zastřeného omezování obchodu nebo posílit hospodářskou a sociální soudržnost) nebo by jinak významně poškodila zájmy členských států;*

<sup>149</sup> - *činnost na úrovni Společenství by vzhledem ke svému rozsahu nebo účinkům přinesla ve srovnání s činností na úrovni členských států jasné výhody.*

<sup>150</sup> Srov. čl. 6 a 7 Protokolu č. 30:

<sup>150</sup> *Činnost Společenství má být co nejjednodušší, slučitelná s požadavkem uspokojivého dosažení cíle opatření a s potřebou efektivního prosazení. Společenství přijímá předpisy pouze v nezbytné míře. Za jinak stejných podmínek by se směrnicím měla dávat přednost před nařízeními a rámcovým směrnicím před podrobnými opatřeními. Směrnice, jak je uvedeno v článku 249 Smlouvy, ač pro každý členský stát, kterému jsou určeny, závazné pokud jde o výsledek, jeho má být dosaženo, ponechávají volbu forem a metod vnitrostátním orgánům.*

<sup>150</sup> - *Pokud jde o povahu a rozsah činnosti Společenství, měla by opatření Společenství ponechávat co nejvíce prostorů národnímu rozhodování, slučitelnému se zajištěním cíle opatření a s dodržěním požadavků Smlouvy. Pozornost by se měla věnovat respektování zavedených národních mechanismů a organizací a fungování právních systémů členských států, při respektování práva Společenství. Opatření Společenství by měla členským*

Komise, jako hlavní autor legislativních návrhů, ve své zprávě o subsidiaritě a proporcionalitě z roku 2011 uvedla: „V protokolu revidovaném Lisabonskou smlouvou se již nezmiňuje ověřování souladu (např. „potřebnosti“ a „přidané hodnoty EU“). Používání zásady se namísto toho posunulo k procedurálním aspektům tak, aby se k věci mohli vyjadřovat všichni klíčoví aktéři. Komise však „potřebnost“ a „přidanou hodnotu EU“ dále ověřovala ve svém analytickém rámci a doporučuje, aby podobně postupovali i ostatní aktéři.“<sup>151</sup> Potřebnost a přidaná hodnota jsou dle Pokynů pro hodnocení dopadu zásadními kritérii, podle kterých Komise (prostřednictvím Výboru pro hodnocení dopadu<sup>152</sup>), ověřuje v oblasti nevýlučných pravomocí oprávněnost své legislativní či nelegislativní činnosti.<sup>153</sup> Splnění těchto kritérií je pak testováno prostřednictvím strukturovaných otázek. Tyto pokyny nebyly po vstupu LS v platnost revidovány.<sup>154</sup> Je tedy možno říci, že Komise přístup k aplikaci zásady subsidiarity i přes změnu Protokolu z hlediska základních principů nezměnila.<sup>155</sup>

Již jsem uvedl, že soudní kontrola subsidiarity se nejeví jako účinný nástroj zajišťující její dodržení. Důvodem je zejména to, že SD nevěnuje dostatek pozornosti hmotné stránce subsidiarity a postihuje pouze zjevnou chybu normotvůrce.<sup>156</sup> Rozhodovací praxe SD je navíc skromná, přičemž právní nauka hodnotí význam subsidiarity v jeho judikatuře jako malý.<sup>157</sup> Současně tato judikatura prakticky nepřispívá k vyjasnění zásady subsidiarity.<sup>158</sup>

---

*státům dávat prostor pro alternativní způsoby dosažení cílů opatření tam, kde je to vhodné, a s výhradou potřeby náležitého prosazování.*

<sup>151</sup> Evropská komise. Zpráva komise o subsidiaritě a proporcionalitě (18. zpráva o zlepšení právních předpisů za rok 2010). *KOM(2011) 244 v konečném znění*, 10. června 2011, s. 2. Ke kritériu potřebnosti a ověření přidané hodnoty se Komise přihlásila již ve své první zprávě o subsidiaritě a proporcionalitě po vstupu LS v platnost. Srov. Evropská komise. Zpráva Komise o subsidiaritě a proporcionalitě (17. zpráva o zlepšení právních předpisů za rok 2009). *KOM(2010) 547 v konečném znění*, 8. října 2010, s. 3.

<sup>152</sup> Impact Assessment Board, viz [http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm).

<sup>153</sup> European Commission. Impact Assessment Guidelines. *SEC(2009) 92*, 15. ledna 2009, s. 22.

<sup>154</sup> Na Pokyny pro hodnocení dopadu se odvolává i nejnovější zpráva Komise o subsidiaritě a proporcionalitě. Srov. Výroční zprávu o subsidiaritě a proporcionalitě za rok 2012. *COM(2013) 566 final*, 30. července 2013, s. 2.

<sup>155</sup> Přičemž Evropský parlament, Rada a Komise se dohodly na obecném pravidle, že Pokyny pro hodnocení dopadu vypracované Komisí budou základem pro jejich výstupy, z kterých budou vycházet. Srov. *Inter-Institutional Common Approach to Impact Assessment (IA)* [online]. Nedatováno [citováno 19. září 2013]. Dostupné na <[http://ec.europa.eu/governance/impact/key\\_docs/docs/ii\\_common\\_approach\\_to\\_ia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/ii_common_approach_to_ia_en.pdf)>. Tato dohoda se rámcově odvolává na Interinstitucionální dohodu mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů, Úř. věst. C 321, 31.12.2003.

<sup>156</sup> ESTELLA, Antonio. *The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique*. Oxford: Oxford University Press, 2002, s. 156-157. Citováno dle BŘICHÁČEK, Tomáš. *Přístup Evropského soudního dvora k principu subsidiarity* [online]. euportal.cz, 4. září 2008 [cit. 2. října 2013]. Dostupné na <<http://euportal.parlamentnilisty.cz/Articles/3238-pristup-evropskeho-soudniho-dvora-k-principu-subsidiarity.aspx>>.

<sup>157</sup> FLYNN, Brendan. Reformed Subsidiarity in the Constitution for Europe. Can it deliver on expectations? *Institut Européen d'Administration Publique Working Paper*, 2005, č. 5, s. 26. Jediným řízením, kde SD zkoumal dodržení zásady subsidiarity v posledních letech bylo řízení ve věci nařízení o roamingu zahájené v roce 2008. Část týkající se otázky subsidiarity je však stručná. Viz Rozhodnutí ze dne 8. června 2010,

Jako podstatný nedostatek soudní kontrole subsidiarity se rovněž jeví její omezení na legislativní akty, a to vzhledem k tomu, že detailní úpravu často obsahují akty nelegislativní, které již této kontrole nepodléhají. K porušení subsidiarity tak může dojít až přijetím nelegislativního aktu. S ohledem na problematičnost soudní kontroly, se pak i přes určité výše nastíněné výhrady jeví kontrola *ex ante*, kterou LS zakotvila do primárního práva, jako přínosná.

## 5.2 Zásada proporcionality

Zásada proporcionality se dotýká dle čl. 5 odst. 4 SEU veškeré činnosti Unie: „*Podle zásady proporcionality nepřekročí obsah ani forma činnosti Unie rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv.*“ Vymezení se opět zásadně neodlišuje od znění čl. 5 SES<sup>159</sup>. Nahrazení slova „*činnost*“ za „*obsah a forma činnosti*“ lze chápat jako zpřesnění dosavadní formulace, které nemění definici proporcionality. Toto zpřesnění bylo z hlediska právní jistoty žádoucí. Zásada proporcionality se na základě své definice vztahuje na všechny druhy unijních pravomocí a lze říci, že je určitým protikladem k doktríně implicitních pravomocí; dovoluje Unii využít svých pravomocí pouze v takovém rozsahu a takovými prostředky, které jsou z hlediska cílů stanovených Smlouvami (čl. 3 SEU dalšími) nezbytné pro jejich dosažení.

Nově pak na zásadu proporcionality odkazuje v rámci vymezení postupů pro přijímání aktů čl. 296 SFEU, který stanovuje povinnost řídit se touto zásadou v případech, kdy Smlouvy neuvádějí druh aktu, který má být přijat<sup>160</sup>. Toto ustanovení tak navazuje na novou dikci čl. 5 odst. 4 SEU, neboť akty jsou „*formou činnosti*“ Unie. V konkrétním případě by aplikace zásady proporcionality měla vést např. k tomu, že nebude přijato nařízení unifikující právní úpravu, pokud k dosažení cíle Smlouvy postačí přijmout směrnici.<sup>161</sup>

Podle čl. 5 odst. 4 SEU, který se uplatní stejně jako v případě zásady subsidiarity, orgány Unie „*uplatňují zásadu proporcionality v souladu s Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality.*“ Protokol je tedy nově závazným vodítkem při interpretaci této zásady. Podle Protokolu musí každý orgán neustále dbát na dodržování zásad jak subsidiarity,

---

*Vodafone, Telefónica, T-Mobile, Orange Personal Communications Services v Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, C-58/08, Sb. rozh. s. I-5026.

<sup>158</sup> RITZER, Christoph, RUTTLOFF, Marc, LINHART, Karin. How to Sharpen a Dull Sword - The Principle of Subsidiarity and its Control. *German Law Journal*, 2006, roč. 9, č. 7, s. 747.

<sup>159</sup> „*Činnost Společenství nepřekročí rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů této smlouvy.*“

<sup>160</sup> „*Neuvádějí-li Smlouvy druh aktu, který má být přijat, zvolí jej orgány pro jednotlivé případy v souladu s platnými postupy a se zásadou proporcionality.*“

<sup>161</sup> SVOBODOVÁ, Magdalena. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. (eds). *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 893 (čl. 296 SFEU). Tento požadavek byl *expressis verbis* uveden ve výše zmíněném původním protokolu č. 30.

tak proporcionality, přičemž návrhy legislativních aktů se rovněž odůvodňují s ohledem na obě uvedené zásady, které vedou k nutnosti postupovat tak, „*aby každá zátěž, finanční nebo správní, dopadající na Unii, vlády členských států, regionální nebo místní orgány, hospodářské subjekty a občany byla co nejmenší a přiměřená cíli, jehož má být dosaženo.*“

Zmíněné ustanovení obdobně jako v případě subsidiarity zdůrazňuje mj. ochranu regionální i místní úrovně členských států před nepřiměřenou zátěží unijní činnosti. Lze si povšimnout, že je zde použito výrazu „*přiměřený*“, nikoliv „*nezbytný*“, na rozdíl od definice zásady proporcionality. Tento rozdíl v použitém adjektivu je projevem určitého lavírování v otázce, jaká unijní činnost je a jaká již není v souladu se zásadou proporcionality. Ostatně SD námitky proti jejímu porušení přezkoumává jen neochotně s tím, že naplnění podmínek proporcionality je věcí politických aktérů při schvalování legislativy.<sup>162</sup> Je tedy určitým zklamáním, že národní parlamenty nedisponují obdobnou možností jako v případě subsidiarity, tj. zaujmout odůvodněné stanovisko i ve vztahu k zásadě proporcionality. Mechanismus včasného varování je použitelný, nutno říci bohužel, pouze v rámci kontroly dodržování principu subsidiarity.

---

<sup>162</sup> ZBÍRAL, Robert. Rozdělení kompetencí mezi Evropskou unií a členskými státy. In KLÍMA, Karel (ed). *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 241.

## **6 Zjednodušený postup pro přijímání změn Smluv a obecná přechodová klauzule**

Lisabonská smlouva zavedla zjednodušený postup pro přijímání změn třetí části SFEU a přechodové klauzule, tzv. *passerelle*<sup>163</sup>. Následně bude zkoumáno, zda tyto postupy nemohou znamenat další případný přenos pravomocí na unijní úroveň, přičemž bude využito rovněž poznatků z kapitoly 2, jež se týkala vymezení pojmu pravomoc.

### **6.1 Vymezení zjednodušeného postupu pro přijímání změn Smluv a obecné přechodové klauzule**

Zjednodušený postup dle čl. 48 odst. 6 SEU lze využít pouze u změn ustanovení části třetí SFEU, které se týkají vnitřních politik a činností Unie. Princip je takový, že o změně ustanovení může rozhodnout Evropská rada<sup>164</sup>, a to jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem a Komisí, v případě institucionálních změn v měnové oblasti, potom s Evropskou centrální bankou. Významné je, že rozhodnutí Evropské rady může vstoupit v platnost až po schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy, přičemž, jak je výslovně uvedeno, takové rozhodnutí nesmí rozšířit pravomoci svěřené Unii Smlouvami.

Čl. 48 odst. 7 SFEU pak upravuje zjednodušený postup přijímání změn v hlasování Rady podle SFEU nebo podle hlavy V. SEU, a to z jednomyslného hlasování na hlasování kvalifikovanou většinou, pokud tak jednomyslně rozhodne Evropská rada.<sup>165</sup> Dále pak v případě, že SFEU stanoví, že Rada přijímá legislativní akty zvláštním legislativním postupem, může Evropská rada opět jednomyslně přijmout rozhodnutí, které umožní přijímat tyto akty řádným legislativním postupem. Jedná se o tzv. obecnou přechodovou klauzuli.<sup>166</sup> Každá taková iniciativa Evropské rady musí být oznámena vnitrostátním parlamentům členských států, přičemž vysloví-li některý z nich ve lhůtě 6 měsíců svůj nesouhlas, rozhodnutí nemůže být přijato. Není-li nesouhlas v této lhůtě vysloven, může Evropská rada rozhodnutí přijmout. Podmínkou však je předchozí souhlas EP.

---

<sup>163</sup> Spolu s doložkou flexibility jsou společně nazývané také jako „evolutivní“ nebo „dynamické“ klauzule.

<sup>164</sup> Evropská rada rozhoduje na návrh vlády členského státu, EP nebo Komise.

<sup>165</sup> Vyjma rozhodnutí souvisejících s vojenstvím nebo obranou.

<sup>166</sup> Smlouvy obsahují další tzv. zvláštní přechodové klauzule (čl. 31 odst. 3 SEU a čl. 81 odst. 3, čl. 153 odst. 2, čl. 192 odst. 2, čl. 312 odst. 2 a čl. 333 odst. 1 a 2 SFEU).

## 6.2 Zjednodušený postup pro přijímání změn Smluv a obecná přechodová klauzule pohledem Ústavního soudu

Výše uvedené zjednodušené postupy byly rovněž napadeny Senátem u Ústavního soudu ve věci *Lisabon I*. Senát uvedl, že pojem pravomoci, s nímž pracuje čl. 10a Ústavy, „nemá pouze materiální rozměr překrývající se s vymezením oblasti působnosti, ale také rozměr institucionální, vztahující se ke způsobu rozhodování.“<sup>167</sup> Názor Senátu Ústavní soud odmítl, neboť § 48 odst. 6 SEU v třetím pododstavci rozšíření pravomoci svěřené Unii *expressis verbis* vylučuje, přičemž tím je dle jeho názoru „výslovně eliminována jakákoli pochybnost ve vztahu k čl. 10a Ústavy České republiky. Změna podle čl. 48 odst. 6 uskutečněná jednohlasným rozhodnutím Evropské rady musí být schválena členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy. Klíčové z ústavněprávního hlediska – jak je zmíněno – však je, že podle doslovného znění zkoumaného článku nelze na Unii žádné další pravomoci přenášet.“<sup>168</sup> Zároveň připomněl, že podobný zjednodušený postup obsahovalo evropské právo s určitými nepříliš podstatnými odlišnostmi již ve SES (čl. 137 odst. 2 a čl. 175 odst. 2).

Pokud jde o obecnou přechodovou klauzuli dle § 48 odst. 7 SEU, Ústavní soud konstatoval, že v tomto případě „o změnách rozšiřujících unijní pravomoci nelze pojmově ani uvažovat, neboť se týká - jak je zjevné - jen hlasování.“<sup>169</sup> Tentýž závěr lze nejspíše *per analogiam* učinit i v případě tzv. zvláštních přechodových klauzulí.<sup>170</sup>

Na tomto místě se otevírá již zmíněná problematika obsahu pojmu pravomoc v čl. 10a Ústavy a v LS. Ústavní soud se vyjádřil v tom smyslu, že pokud nelze dle čl. 48 odst. 6 SEU přenést pravomoci, pak nemohou být přeneseny ani pravomoci ve smyslu čl. 10a Ústavy (změnou Smluv). Obdobné platí v případě čl. 48 odst. 7 SEU, kde podle Ústavního soudu o přenosu pravomocí nelze „pojmově ani uvažovat“.

Ústavní soud tedy bez hlubšího zkoumání považuje pojem pravomoc v LS za obsahově totožný s pojmem pravomoc dle čl. 10a Ústavy. Mohl však ústavodárce v době schvalování euronovely Ústavy vědět, jak bude pravomoc definována v LS?<sup>171</sup> Další možností by bylo, že pojem pravomoc definuje sama mezinárodní smlouva, což by znamenalo,

---

<sup>167</sup> Bod 6. c) Lisabonu I.

<sup>168</sup> Bod 160. Lisabonu I.

<sup>169</sup> Bod 161. Lisabonu I.

<sup>170</sup> BELLING, Vojtěch, MALÍŘ, Jan, PÍTROVÁ, Lenka. *Kontrola dělby pravomocí v EU se zřetelem ke kompetenčním excesům*. Praha: Ústav státu a práva, 2010, s. 36.

<sup>171</sup> Srov. BŘÍZA, Petr. *Nález Ústavního soudu k Lisabonské smlouvě – (opožděné) poznámky kritického čtenáře II: kauza zjednodušené revize primárního práva* [online]. Jiné právo, 15.2.2009 [cit. 3.2.2013]. Dostupné na <[http://jinepravo.blogspot.cz/2009/02/nalez-ustavniho-soudu-k-lisabonske\\_15.html](http://jinepravo.blogspot.cz/2009/02/nalez-ustavniho-soudu-k-lisabonske_15.html)>.

že výklad Ústavy by byl závislý na takové mezinárodní smlouvě – to by bylo však zcela absurdní, jak uvádí P. Bříza.<sup>172</sup> Ústavní soud tedy z tohoto pohledu něco tvrdil, aniž by řekl z jakého důvodu. Bříza je toho názoru, že čl. 10a Ústavy je „*koncipován tak, aby zaručil, že k jakémukoliv omezení svrchované moci bude třeba ústavní většiny*“<sup>173</sup> Za takové omezení svrchované moci považuje i ztrátu práva veta v případě změny hlasování z jednomyslnosti na kvalifikovanou většinu.

Ústavní soud se však přiklonil – jakkoli svůj postoj jasněji nevymezil – k pojetí čl. 10a Ústavy jako ustanovení, které se týká pouze změn ve vertikálním rozdělení pravomocí. Tím však, jak uvádí J. Kysela, chápe pojem „pravomoc“ jako „působnost“, „*tedy jako okruh společenských vztahů, o němž mají nadále rozhodovat orgány Evropské unie, přičemž způsob tohoto rozhodování je z hlediska čl. 10a Ústavy nepodstatný.*“<sup>174</sup> Ústavní soud nicméně na dvojí obsahový význam pojmu pravomoc v LS nepoukázal, a to lze hodnotit jako jistý nedostatek.

Ústavní soud též poznamenal, což na první pohled nemusí být zřejmé, že odstavec šestý a sedmý čl. 48 SEU se v zásadě odlišují pouze mírou autonomie, kterou ponechávají členským státům při schvalování rozhodnutí. Zatímco šestý odstavec poskytuje členským státům absolutní uvážení ve smyslu volnosti při volbě způsobu schválení rozhodnutí, sedmý odstavec pak omezuje tento způsob pouze na vyjádření nesouhlasu národního parlamentu. Ústavní soud rovněž zdůraznil, že rozhodnutí učiněná na základě čl. 48 odst. 6 a 7 SEU jsou přezkoumatelná SD, což „*prokazuje, že nemají charakter novelizace Smluv, ale naopak, Smlouvy si nad těmito akty (novelizujícími formálně deklasifikované normy) podržují vyšší právní sílu.*“<sup>175</sup> Totožný závěr pak učinil i v případě speciálních přechodových klauzulí. Z. Kühn shledává závěr Ústavního soudu za souladný s právní doktrínou práva EU, neboť změny podle těchto ustanovení nelze chápat jako ústavní změnu smlouvy, ale právě jako rozhodnutí, která mohou měnit formálně deklasifikované normy SEU, tedy normy, které jsou předmětem čl. 48 odst. 6 a 7 SEU.<sup>176</sup>

---

<sup>172</sup> Srov. BŘÍZA, Petr. Jaké jsou dopady „Lisabonského nálezu“ (nejen) pro ústavní rovinnu vztahu českého a unijního práva. *Soudní rozhledy*, 2009, roč. 15, č. 6, s. 201-209.

<sup>173</sup> BŘÍZA, Petr. *Nález Ústavního soudu k Lisabonské smlouvě – (opožděné) poznámky kritického čtenáře II: kauza zjednodušené revize primárního práva* [online]. Jiné právo, 15.2.2009 [cit. 3.2.2013]. Dostupné na <[http://jinepravo.blogspot.cz/2009/02/nalez-ustavniho-soudu-k-lisabonske\\_15.html](http://jinepravo.blogspot.cz/2009/02/nalez-ustavniho-soudu-k-lisabonske_15.html)>.

<sup>174</sup> 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>175</sup> Bod 162. Lisabonu I.

<sup>176</sup> KÜHN, Zdeněk. *Kauza Lisabonské smlouvy III. Pravomoci EU* [online]. Jiné právo, 16.12.2008 [cit. 4.2.2013]. Dostupné na <<http://http://jinepravo.blogspot.cz/2008/12/kauza-lisabonsk-smlouvy-iii-pravomoci.html>>. Deklarifikací přitom rozumí to, že „*tyto normy na rozdíl od ostatních ustanovení nemají stejný*



Další část nálezu se týkala vnitrostátních rozhodovacích procedur stanovených ve výše uvedených člancích, neboť rozhodnutí dle šestého odstavce může vstoupit v platnost až po schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy (ohledně postupu dle čl. 48 odst. 6 SEU), resp. pokud vnitrostátní parlament ve lhůtě šesti měsíců nevyjádří svůj nesouhlas (ohledně postupu dle čl. 48 odst. 7). V době vydání rozhodnutí Ústavního soudu však právní řád ČR tyto procedury neupravoval. Jakkoli se neexistence těchto procedur sama o sobě ústavnosti LS přímo nedotýkala, Ústavní soud požadoval vymezení role, kterou budou hrát jednotlivé komory Parlamentu, přičemž akcentoval jejich možnost nově uplatnit právo veta dle § 48 odst. 7 SEU jako významné kontrolní pravomoci, a to i s ohledem k dodržování principu subsidiarity. Je nepochybné, že *„požadavek určitosti přenesených pravomocí se vztahuje nejen k jednání orgánů EU, ale i orgánů České republiky, pokud je jejich součinnost nezbytná k přijetí rozhodnutí EU, které se přenesených pravomocí bezprostředně dotýká.“*<sup>177</sup>

V případě zjednodušeného postupu dle § 48 odst. 6 SEU pak Ústavní soud deklaroval požadavek, aby rozhodnutí přijaté podle tohoto odstavce, kterým se mění substantivní ustanovení Smluv, podléhalo kontrole Ústavního soudu z hlediska jeho souladu s ústavním pořádkem ČR. *„Pouze tak lze garantovat, že přenesením pravomocí, ke kterému dochází podle článku 48 odstavce 6 již okamžikem přijetí Lisabonské smlouvy, nedává Česká republika možnost přijmout na základě tohoto ustanovení rozhodnutí, které by bylo v rozporu s ústavním pořádkem českého státu.“*<sup>178</sup> Připustil analogii takového souhlasu se schvalováním mezinárodních smluv včetně možnosti předběžného přezkumu (návrhu rozhodnutí Evropské rady) Ústavním soudem, nenaznačil však konkrétní proceduru způsob nenaznačil.<sup>179</sup> Ta byla zavedena do právního řádu až zákonem č. 162/2009 Sb., kterým se novelizovaly jednacím řády obou komor Parlamentu.<sup>180</sup>

---

*normativní charakter, a lze proto hovořit cum grano salis o nižší právní síle norem v rámci jednoho dokumentu.“* Odkazuje pak na článek Otto Pfersmanna, The New Revision of the Old Constitution, International Journal of Constitutional Law, sv. 3/2, 2005, s. 283 a násl.

<sup>177</sup> Bod 165. Lisabonu I.

<sup>178</sup> Bod 167. Lisabonu I.

<sup>179</sup> ZEMÁNEK, Jiří. Kompetenční a hodnotový rámec Evropské unie v „lisabonském“ nálezu Ústavního soudu. In GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 144.

<sup>180</sup> Zákon č. 162/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.

### 6.3 Zjednodušený postup pro přijímání změn Smluv a obecná přechodová klauzule pohledem Spolkového ústavního soudu

Rovněž jako v případě doložky flexibility, tak i v této otázce zaujal SÚS poněkud odlišný názor. SÚS považuje dosah zmocnění dle čl. 48 odst. 6 SEU ke změnám ustanovení obsažených v třetí části SFEU za určitelný pouze omezeně, resp. v materiálním ohledu pro německého zákonodárce za stěží předvídatelný.<sup>181</sup> Zdůrazňuje, že změny se mohou týkat celkem 172 článků v oblasti vnitřních politik a hospodářské a měnové unie, přičemž obsah těchto změn je omezen *pouze* zákazem rozšiřování pravomocí již přenesených na Unii.<sup>182</sup> Jak uvedl, „souhlas“ Spolkové republiky Německo v procesu zjednodušené změny smluv vyžaduje přijetí zákona ve smyslu čl. 23 odst. 1 věty druhé ZZ jako *lex specialis* k čl. 59 odst. 2 ZZ. Vztah rozhodnutí podle čl. 48 odst. 6 SEU k uspořádání kompetencí Unie zakládá povinnost, aby zjednodušený postup pro přijímání změn byl obecně posuzován jako přenos svrchovaných práv ve smyslu čl. 23 odst. 1 věty druhé ZZ.<sup>183</sup>

SÚS se tedy na rozdíl od Ústavního soudu nespokojil se zákazem rozšíření pravomocí uvedeným v čl. 48 odst. 6 SEU třetí pododstavec a vyžaduje proceduru obdobnou jako v případě přijetí implementačního zákona samotné LS.

V případě přechodové klauzule dle čl. 48 odst. 7 SEU konstatoval SÚS, že se rovněž jedná o změnu smluv podle primárního práva, kterou je nutno posoudit dle čl. 23 odst. 1 věty druhé ZZ. Právo národního parlamentu vyslovit nesouhlas (čl. 48 odst. 7 třetí pododstavec SEU) není dostatečnou náhradou výhrady ratifikace. Souhlas zástupce německé vlády (v Evropské radě) vyžaduje z tohoto důvodu přijetí zákona v souladu s čl. 23 odst. 1 věty druhé, v případě nutnosti věty třetí ZZ.<sup>184</sup>

Jak výstižně uvádí Bříza, pokud by ÚS „*udělal to samé jako něm. ÚS, tak by musel (1) prohlásit, že uvedené procedury mohou být přenosem kompetencí ve světle české Ústavy a (2) nařídit, aby tyto změny byly schvalovány zásadně obdobně jako ratifikace Lisabonu.*“<sup>185</sup>

---

<sup>181</sup> *Lissabon*, bod 311.

<sup>182</sup> Tamtéž.

<sup>183</sup> Tamtéž, bod 312.

<sup>184</sup> Tamtéž, bod 319.

<sup>185</sup> BŘÍZA, Petr. *Pár prvotních poznámek a tipů ke čtení „německého Lisabonu“ II* [online]. Jiné právo, 3.7.2009 [cit. 4.11.2013]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2009/07/par-poznamek-tipu-ke-cteni-nemeckeho.html>>.

## 6.4 Vnitrostátní parlamentní kontrola

V ČR je použita procedura parlamentní kontroly, tzv. vázaného mandátu, jak pro zjednodušený postup dle čl. 48 odst. 6 SEU, tak pro obecnou přechodovou klauzuli dle čl. 48 odst. 7 SEU a navazující speciální přechodové klauzule<sup>186</sup>. Implementace této procedury byla provedena zákonem č. 162/2009 Sb., kterým se, jak jsem již uvedl, novelizovaly jednací řády obou komor Parlamentu. Bez předchozího souhlasu Poslanecké sněmovny a Senátu tak nelze za ČR vyslovit souhlas s výše uvedeným zjednodušeným postupem pro přijímání změn a s aktivací přechodových klauzulí. Jednotlivé komory Parlamentu tedy disponují obecně dvěma postupy umožňujícími zablokovat využití čl. 48 odst. 6 SEU a jedním postupem v případě čl. 48 odst. 7 SEU.

První možností, jak jsem uvedl výše, je zamítnutí návrhu vlády na vyslovení souhlasu s příslušnou obecnou skupinou procesních rozhodnutí v Evropské radě či Radě<sup>187</sup>. Tento institut je nazýván jako tzv. vázaný mandát<sup>188</sup> a implementuje v případě přechodových klauzulí *de facto* právo veta vyplývající přímo z čl. 48 odst. 7 SEU (tzv. červená karta). Druhou možností je neschválení zjednodušených změn v rámci ratifikace dle čl. 48 odst. 6 SEU

Zajímavou otázkou je povaha rozhodnutí Evropské rady podle čl. 48 odst. 6 SEU, který má zásadní vliv na procesní průběh ratifikace. Jak jsem uvedl v předchozí podkapitole, Ústavní soud deklaroval požadavek, aby rozhodnutí přijaté podle výše uvedeného odstavce, kterým se mění substantivní ustanovení Smluv, podléhalo kontrole Ústavního soudu z hlediska jeho souladu s ústavním pořádkem ČR. Zákon č. 162/2009 Sb. následně vložil do Jednacího řádu Senátu ustanovení (§ 119o), které stanovuje, že rozhodnutí podle čl. 48 odst. 6 SEU projednává Senát jako mezinárodní smlouvu, což umožňuje mj. předběžnou kontrolu ústavnosti, kterou v rozhodnutí *Lisabon I* deklaroval Ústavní soud. Jednací řád Poslanecké sněmovny obsahuje analogické ustanovení, které pro projednání předmětných návrhů požaduje, aby bylo použito „*ustanovení upravující projednávání mezinárodních smluv obdobně*“. Otázkou zůstává, proč bylo použito této analogie, neboť logicky pak nelze dospět k jinému závěru, že pokud je postupováno analogicky jako v případě mezinárodní smlouvy,

---

<sup>186</sup> Viz poznámka pod čarou 142).

<sup>187</sup> § 109i Jednacího řádu Poslanecké sněmovny a § 119k a 119m Jednacího řádu Senátu

<sup>188</sup> Podle J. Kysely by bylo přesnější užívat výrazu „kompenzační klauzule“, neboť smyslem povinného předběžného souhlasu komor je kompenzovat ztrátu jejich role článků ratifikačního procesu a Parlament *de facto* vládě nic neukládá. Srov. KYSELA, Jan. Implementace Lisabonské smlouvy v pravidlech jednání Parlamentu ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, roč. 18, č. 1, s. 40-51.

pak se nemůže jednat o mezinárodní smlouvu.<sup>189</sup> Nicméně je zcela jasné, že Ústavní soud získal přezkumnou pravomoc. Rozhodnutí Evropské rady podle čl. 48 odst. 6 tak může být zablokováno jak pomocí institutu vázaného mandátu, tak jeho zamítnutím v rámci následné ratifikace, neboť má povahu mezinárodní smlouvy. Vzhledem k tomu, že toto rozhodnutí nesmí rozšířit pravomoci svěřené Unii Smlouvami a tudíž se v takovém případě nejedná o klasifikaci takového rozhodnutí jako mezinárodní smlouvy dle čl. 10a Ústavy, budou k jeho ratifikaci postačovat prosté většiny v obou komorách Parlamentu obdobně jako v případě souhlasu s rozhodnutím v rámci vázaného mandátu.

Pokud se Evropská rada rozhodne využít čl. 48 odst. 7 SEU, musí být vnitrostátní parlamenty informovány o této iniciativě nejméně šest měsíců před přijetím rozhodnutí, přičemž informační povinnost se vztahuje na všechny komory, jimiž jsou tvořeny.<sup>190</sup> Obě komory Parlamentu tedy mají *de iure* opět dvě možnosti, jak aktivaci přechodových klauzulí zablokovat. Jednací řády obou komor jednak předpokládají vázaný mandát pro vládu, přičemž je zachována šestiměsíční lhůta stanovená výše uvedeným článkem, během které mohou komory zablokovat použití přechodové klauzule přímo ze Smlouvy. Tím je v zásadě vyloučena možná schizofrenní situace, kdyby se vláda stavěla k použití přechodové klauzule pozitivně, zatímco jedna z komor Parlamentu by uplatnila právo veta přímo vůči Evropské radě.<sup>191</sup>

---

<sup>189</sup> Tamtéž, s. 47.

<sup>190</sup> Čl. 6 a 8 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii.

<sup>191</sup> Srov. KRÁL, David, BARTOVIC, Vladimír. *Český a slovenský parlament po Lisabonské smlouvě*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2010, s. 31.

## 7 Legislativní proces

Legislativním procesem budu v této kapitole chápat proces sekundární normotvorby, která doznala Lisabonskou smlouvou jistých změn. Obecně lze rozlišovat právo iniciační (legislativní iniciativy), projednávání návrhu a konečně rozhodování o jeho přijetí.<sup>192</sup> Výsledkem sekundární normotvorby jsou pak právní akty, jejichž vymezení se v zásadě shoduje s předchozí úpravou, nové je jejich dělení na legislativní a nelegislativní akty.<sup>193</sup>

Vymezení právních aktů Unie je v zásadě shodné s původní úpravou. Mezi druhy právních aktů tedy patří nařízení, směrnice a rozhodnutí. Nově však není rozhodnutí považováno pouze za individuální právní akt, jak vyplývá z dikce čl. 288 čtvrtého podstavce<sup>194</sup>. Lisabonská smlouva tak opět explicitně odráží stav, který zde již byl.<sup>195</sup> Tento článek rovněž řadí formálně mezi právní akty i doporučení a stanoviska, u kterých je však uvedeno, že nejsou závazná, a tudíž nejsou ve skutečnosti právními akty.

Legislativní akty jsou novým pojmem, přičemž jsou to ty akty, které jsou přijaté legislativním postupem, tj. řádným nebo zvláštním legislativním postupem.

### 7.1 Řádný legislativní postup

Řádný legislativní postup v zásadě nahrazuje spolurozhodovací proceduru dle SES a tento postup je obecným postupem pro přijímání legislativy, přičemž EP a Rada mají v rámci tohoto postupu rovné postavení. Společně přijímají nařízení, směrnice nebo rozhodnutí.<sup>196</sup> V rámci postupů, pro které dříve SES stanovovala jiný postup než spolurozhodování, došlo k zavedení řádného legislativního postupu celkem v 27 případech.<sup>197</sup> Vzhledem k výraznému rozšíření počtu oblastí, ve kterých je řádný legislativní postup používán, došlo k posílení postavení EP v legislativním procesu.

Důležitou změnou je rovněž ztráta iniciačního monopolu Komise ve zvláštních případech stanovených ve Smlouvách, kdy legislativní akty mohou být přijímány z podnětu

<sup>192</sup> TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 262.

<sup>193</sup> Toto dělení bylo převzato ze Smlouvy o Ústavě. Naopak „evropský zákon“ a „evropský rámcový zákon“, jako nová označení pro nařízení, resp. směrnici, nebyly převzaty.

<sup>194</sup> „Rozhodnutí je závazné v celém rozsahu. Pokud jsou v něm uvedeni ti, jimž je určeno, je závazné pouze pro ně.“

<sup>195</sup> Např. rozhodnutí Rady byly zřízeny některé orgány Unie (např. Soud pro veřejnou službu Evropské unie), zatímco v jiných případech byly zřízeny nařízením.

<sup>196</sup> Čl. 289 odst. 1 SFEU.

<sup>197</sup> Články 42 první pododstavec, 43 odst. 2, 51 druhý pododstavec, 56 druhý pododstavec, 59 odst. 1, 64 odst. 2, 75 první pododstavec, 79 odst. 2 písm. a) a b), 82 odst. 1 a 2, 83 odst. 1, 85 odst. 2, 87 odst. 2, 88 odst. 2, 91 odst. 2, 116 druhý pododstavec, 121 odst. 6, 129 odst. 3, 133, 177 odst. 1 první a druhý pododstavec, 207 odst. 2, 212 odst. 2, 257, 281 druhý pododstavec, 291 odst. 3, 322 odst. 1 a 336 SFEU. Srov. PIRIS, Jean-Claude. *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, s. 365-368.

skupiny členských států nebo EP, na doporučení Evropské centrální banky nebo na žádost SD či Evropské investiční banky.<sup>198</sup> Jakkoli je použitá terminologie nejednotná, ve všech případech však platí, že „podnět“, „doporučení“ nebo „žádost“ vedou k zahájení legislativního procesu, a jejich právní důsledky jsou proto stejné, jako u návrhu Komise.<sup>199</sup> Postavení Komise však zůstává i nadále zásadní, neboť její monopolní postavení je v podstatné většině oblastí zachováno.

Významnou novinkou je právo občanské iniciativy, v rámci které může nejméně jeden milion občanů Unie vyzvat Komisi k předložení návrhu právního aktu o otázkách obsažených v iniciativě.<sup>200</sup> I když záleží na uvážení Komise, zda tak učiní, jde o iniciativu tak velkého počtu lidí, že tímto postupem získává legitimitu, aby byla řešena. Občanská iniciativa totiž představuje prvek přímé demokracie a poprvé v historii vůbec je takový prvek zakotven do mezinárodní a nadnárodní politiky. Zakotvení tohoto institutu je hodnoceno jako velký úspěch, rovněž je však zřejmé, že teprve budoucnost prokáže, zda má své opodstatnění.<sup>201</sup> Občanskou iniciativu provádí nařízení č. 211/2011, které dále vyžaduje, aby iniciativa byla zároveň podpořena občany v minimálně jedné čtvrtině členských států, přičemž stanovila jejich minimální počet v jednotlivých státech odpovídající počtu poslanců EP z těchto států.<sup>202</sup> Pokud jde o dosavadní využití této iniciativy, doposud se podařilo shromáždit dostatečný počet podpisů (pouze) u třech iniciativ.<sup>203</sup>

Samotný průběh přijímání aktů, jak je upraven čl. 294 SFEU, je velmi podobný původnímu spolurozhodování dle SES a je nutno konstatovat, že ke zjednodušení procedury nedošlo. LS sjednotila použitou terminologii, neboť používá jako výraz zrovnoprávnění obou institucí jednotný výraz „*postoj*“, a to jak pro původní „*stanovisko*“ EP, tak pro „*společný*

---

<sup>198</sup> Čl. 289 odst. 4 SFEU

<sup>199</sup> SVOBODOVÁ, Magdaléna. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. (eds). *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 879 (čl. 289 SFEU).

<sup>200</sup> Dle čl. 11 odst. 4 SEU „*Nejméně jeden milion občanů Unie pocházejících z podstatného počtu členských států se může ujmout iniciativy a vyzvat Evropskou komisi, aby v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh k otázkám, k nimž je podle mínění těchto občanů nezbytné přijetí právního aktu Unie pro účely provedení Smluv.*“

<sup>201</sup> Srov. PICHLER, Johannes W., KAUFMANN, Bruno. Editorial. In PICHLER, Johannes W., KAUFMANN, Bruno (eds). *The next big thing. Making Europe ready for the Citizens' Initiative*. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 2011, s. 9.

<sup>202</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 ze dne 16. února 2011, o občanské iniciativě. Úř. věst. L 65, 11. března 2011, s. 1 a násl. Jakkoli se jedná o přímo použitelný předpis, vzhledem k tomu, že z tohoto nařízení vyplývají vnitrostátním orgánům členských států určité povinnosti, bylo nutno k provedení nařízení vydat v některých státech příslušné právní předpisy. V případě ČR se jedná o zákon č. 191/2012 Sb., o evropské občanské iniciativě.

<sup>203</sup> Jedná se o iniciativy „Right to Water“ podle níž je voda „*veřejný statek nikoliv zboží*“, „One of Us“, jež chce ukončit financování z EU pro činnosti vyžadující zničení lidských embryí, a „Stop Vivisection“, která žádá konec pokusů na živých zvířatech. Dalších pět iniciativ však nedokázalo shromáždit dostatečný počet hlasů. Srov. Evropská komise. Tisková zpráva: Lhůta pro zastánce prvních občanských iniciativ končí - jaké budou další kroky? *IP/13/1012*, 31. října 2013.

*postoj*“ Rady. Komise má dle nové úpravy postavení spíše dozorčího orgánu, přičemž pouze v případě jejího negativního stanoviska musí Rada ve druhém čtení schválit návrh jednomyslně.<sup>204</sup> Výrazný posun k transparentnosti lze spatřovat v zásadě veřejnosti při projednávání legislativních aktů, a to bez ohledu na to, zda je akt přijímán v řádném nebo zvláštním legislativním postupu.<sup>205</sup> Dříve bylo zasedání veřejné pouze za určitých podmínek při spolurozhodovacím postupu, a to na základě sekundárního aktu<sup>206</sup>. Zásadní je pak nové postavení vnitrostátních parlamentů s ohledem na dodržování zásad subsidiarity, o čemž bylo pojednáno v předchozí kapitole.

## 7.2 Zvláštní legislativní postup

Zvláštní legislativní postup je na rozdíl od řádného legislativního postupu souhrnnou kategorií pro veškeré dosavadní legislativní postupy vyjma spolurozhodování a spolupráce, neboť kooperační postup již nebyl převzat novou právní úpravou. Článek 289 odst. 2 SFEU odkazuje na zvláštní případy stanovené Smlouvami, kdy přijetí nařízení, směrnice nebo rozhodnutí „*Evropským parlamentem za účasti Rady nebo Rady za účasti Evropského parlamentu*“ je zvláštním legislativním postupem.

Hlavním typem zvláštního legislativního postupu, při kterém Rada rozhoduje po konzultaci EP, a to buď jednohlasně nebo kvalifikovanou většinou, je tzv. konzultační postup. Stanoviska EP zde však nejsou závazná a lze tedy hovořit o velmi omezeném postavení v rámci výše uváděného postupu. Dominantním způsobem rozhodování rady zůstává jednomyslnost.<sup>207</sup>

Další typ vyžaduje ke schválení legislativního aktu souhlas EP a uplatňuje se jen v několika málo případech v obdobném rozsahu jako v dosavadní úpravě (změnou je pak přejmenování souhlasu v anglickém znění smluv z *assent* na *consent*).<sup>208</sup> Rada rozhoduje opět

---

<sup>204</sup> ČERVENKOVÁ, Lenka. Změny v legislativních procedurách EU podle Lisabonské smlouvy. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, roč. 18, č. 1, s. 68.

<sup>205</sup> Dle čl. 15 odst. 2 SFEU „*Evropský parlament, jakož i Rada při projednávání návrhu legislativního aktu a hlasování o něm, zasedají veřejně*“. Dle čl. 16 odst. 8 SEU věty první pak „*Rada zasedá veřejně, pokud projednává návrh legislativního aktu a hlasuje o něm*“.

<sup>206</sup> Rozhodnutí Rady 2004/338/ES. Úř. věst. L 106, 22. března 2004, s. 22-45.

<sup>207</sup> Jednomyslně rozhoduje Rada dle článků 21 odst. 3, 22 odst. 1, 64 odst. 3, 77 odst. 3, 81 odst. 3, 87 odst. 3, 89, 113, 115, 118 druhý pododstavec, 126 odst. 14 druhý pododstavec, 127 odst. 6, 153 odst. 2 druhý pododstavec, 192 odst. 2, 194 odst. 3, 203, 262, 308, 311 třetí pododstavec SFEU. Pokud Smlouvy nestanoví jinak, rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou (čl. 16 odst. 3 SEU), a to podle článků 23 druhý pododstavec, 182 odst. 4 a 349 SFEU. Srov. SVOBODOVÁ, Magdaléna. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. (eds). *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 876 (čl. 289 SFEU).

<sup>208</sup> V oblasti spolupráce v trestních věcech (čl. 82 odst. 2 a čl. 83 odst. 1 SFEU), mezinárodních smluv mimo smlouvy týkající se výhradně společné zahraniční a bezpečnostní politiky (čl. 218 odst. 6 SFEU), implementace opatření týkajících se systému vlastních zdrojů, z nichž je financován rozpočet Unie (čl. 311 SFEU), stanovení

jednomyslně nebo kvalifikovanou většinou. Bez souhlasu EP tedy není možné akt přijmout, nicméně EP není legitimován navrhnout jeho změny.

EP může rovněž rozhodovat „z *vlastního podnětu*“, tj. bez návrhu Komise. V těchto případech se jedná o oblasti, které se ho bezprostředně dotýkají. Jedná se o oblast výkonu funkcí členů EP, pravidel výkonu vyšetřovacího práva a rovněž je tímto postupem upravován statut a obecné podmínky výkonu funkce veřejného ochránce práv. V těchto případech je zásadně vyžadován souhlas Rady.<sup>209</sup>

### 7.3 Nelegislativní akty

U těch právních aktů, kde smlouva nestanoví, že jsou přijímány řádným či zvláštním legislativním postupem, jedná se o delegované či prováděcí právní akty, tedy o právní akty nelegislativní neboli podlegislativní. LS rozlišuje mezi delegovanými právními akty (čl. 290 SFEU) a prováděcími právními akty (čl. 291 SFEU).<sup>210</sup> Je však nutno připustit, že rozdíl mezi legislativními a nelegislativními akty je formální, neboť akty legislativní jsou vymezeny jako právní akty přijaté legislativním postupem, přičemž akty nelegislativní jsou ty, které přijaty legislativním postupem nejsou.<sup>211</sup>

#### 7.3.1 Delegované právní akty

Delegovanými právními akty jsou nelegislativní akty s obecnou působností, které je oprávněna přijímat Komise, a to na základě přenesení této pravomoci legislativním aktem. Delegovaným právním aktem se mohou doplňovat nebo měnit některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné, přičemž takovým legislativním aktem musí být výslovně vymezeny cíle, obsah, rozsah a doba trvání přenesení delegované pravomoci. Podstatné prvky dané oblasti jsou vyhrazeny pouze legislativním aktům a nesmějí být předmětem přenesení pravomoci.<sup>212</sup> Přesto je důležité vnímat skutečnost, že delegovaný akt může být ve své

---

víceletého finančního rámce (čl. 312 odst. 2 SFEU), nebo přijetí vhodných opatření k naplnění některého z cílů Unie (čl. 352 odst. 1 SFEU). Srov. ČERVENKOVÁ, Lenka. Změny v legislativních procedurách EU podle Lisabonské smlouvy. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, roč. 18, č. 1, s. 69.

<sup>209</sup> Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou nebo jednomyslně (čl. 223 odst. 2 a čl. 228 odst. 4 SFEU), či se souhlasem Rady i Komise (čl. 226 třetí pododstavec SFEU). Srov. SVOBODOVÁ, Magdaléna. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. (eds). *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 877 (čl. 289 SFEU).

<sup>210</sup> TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 270.

<sup>211</sup> CRAIG, Paul. *The Lisbon Treaty: law, politics, and Treaty reform*. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 58.

<sup>212</sup> Srov. čl. 290 odst. 1 a 2 SFEU



podstatě aktem legislativním, neboť obsahuje rovněž závazná pravidla a má „*obecnou působnost*“, jak uvádí čl. 290 odst. 1 SFEU.<sup>213</sup>

Pravomoc Komise přijímat delegované právní akty byla zavedena do primárního práva až Lisabonskou smlouvou. Dříve tuto pravomoc vykonávala Komise pouze na základě sekundární legislativy.<sup>214</sup> Zde je nutné poznamenat, že příslušné rozhodnutí Rady umožňující měnit a doplňovat nepodstatné prvky aktů přijatých spolurozhodovacím postupem bylo vydáno na základě čl. 202 třetí odrážka SES, který však Radě umožňoval svěřit Komisi pouze prováděcí pravomoci. Je tedy na místě domnívat se, že přijímání takových aktů Komisí (a samotné rozhodnutí Rady) nebylo zcela v souladu s primárním právem.<sup>215</sup> LS tak odstranila tento ne zcela uspokojivý stav.

Jak jsem uvedl výše, nelegislativní akt s obecnou působností (delegovaný právní akt) může doplňovat nebo měnit některé nepodstatné prvky aktu legislativního, což z hlediska klasického vnímání hierarchie právních předpisů je poněkud netradiční, neboť předpis nižší právní síly doplňuje nebo mění předpis vyšší právní síly jakkoli v jeho nepodstatných prvcích (pojem „nepodstatný prvek“ může navíc v různých případech obsahovat různé stupně volnosti při uvážení). Zde je rovněž patrné, že zvolená definice legislativních a nelegislativních aktů není pohledem právní techniky ideální.

Lisabonská smlouva rovněž zavádí do primárního práva kontrolu delegovaných aktů, neboť čl. 290 odst. 2 ukládá zákonodárci povinnost stanovit v legislativním aktu podmínky pro přenesení pravomocí.<sup>216</sup> Mohou být dvojího druhu, neboť EP a/nebo Rada, které mají rovné postavení, mohou rozhodnout o zrušení přenesení pravomocí (a), či vyslovit námitky ve lhůtě stanovené legislativním aktem (b), následkem čehož nemůže delegovaný akt vstoupit v platnost. Zákonodárce však není povinen stanovit kumulativně obě tyto podmínky. Forma kontroly, která tak spočívá v právu na zrušení delegovaného aktu a v právu na námitky proti tomuto aktu, tj. nesouhlas s aktem, má však „binární“ charakter; zákonodárce nemá v tomto

---

<sup>213</sup> CRAIG, Paul. *The Lisbon Treaty: law, politics, and Treaty reform*. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 58.

<sup>214</sup> Rozhodnutí Rady 1999/468/ES ze dne 28. června 1999, o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi. Úř. věst. L 184, 17. července 1999, s. 23-26, ve znění rozhodnutí Rady 2006/512/ES ze dne 17. července 2006, kterým se mění rozhodnutí 1999/468/ES o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi. Úř. věst. L 200, 22. července 2006, s. 11-13.

<sup>215</sup> Srov. SVOBODOVÁ, Magdaléna. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. (eds). *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 881 (čl. 290 SFEU).

<sup>216</sup> Dosavadní kontrola byla založena na zmiňovaném rozhodnutí Rady 1999/468/ES, které definovalo „regulativní postup“ v rámci tzv. komitologie. Viz čl. 2 písm. b) „opatření obecného významu, která provádějí podstatné prvky základního aktu [...] se přijímají regulativním postupem; pokud základní akt stanoví, že některé jiné než podstatné prvky tohoto aktu mohou být upraveny nebo aktualizovány prováděcím postupem, přijímají se tato opatření regulativním postupem.“ Opět je nutno připomenout, že rozhodnutí hovoří pouze o prováděcích aktech. Následné rozhodnutí Rady 2006/512/ES, kterým se měnilo rozhodnutí Rady 1999/468/ES pak stanovilo pro opatření obecného významu „regulativní postup s kontrolou“.

procesu formální právo navrhnout změny delegovaného aktu. Nelze tedy hovořit o ideálním řešení, neboť se tak vytrácí možnost úprav delegovaného aktu bez nutnosti jeho zrušení nebo využití práva námitek, jež mají povahu poslední pojistky než-li nástroje, který by sloužil ke kontrole nad jednotlivými detaily obsahu příslušného delegovaného aktu.

### 7.3.2 Prováděcí právní akty

Členské státy dle čl. 291 odst. 1 SFEU mají povinnost přijmout „*veškerá nebytná vnitrostátní právní opatření k provedení právně závazných aktů Unie.*“<sup>217</sup> V případě, že jsou pro provedení právních aktů nezbytné jednotné podmínky, svěří tyto akty Komisi prováděcí pravomoci. V náležitě odůvodněných případech a v případech uvedených v čl. 24 a 26 SEU jsou pak takové pravomoci svěřeny Radě. EP a Rada jsou povinni předem stanovit pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí, a to řádným legislativním postupem formou nařízení.<sup>218</sup> Prováděcí právní akty konkretizují legislativní akty, popř. jiné akty včetně delegovaných. Tuto funkci nemají vůči Unii, nýbrž ve vztahu k harmonizační povinnosti členských států.<sup>219</sup> Komise prováděcími akty nevykonává žádnou „kvazilegislativní“ pravomoc, její pravomoc je pouze výkonná. Odpovědnost za provádění právně závazných aktů Unie mají členské státy, ale v okamžiku, kdy je třeba jednotných prováděcích podmínek, musí Komise uplatnit svou výkonnou pravomoc. Její zásah není dobrovolný. V případě, že jsou splněny podmínky uvedené v čl. 291 odst. 2 SFEU, je tento zásah povinný.<sup>220</sup>

Oproti úpravě obsažené v LS nebyla v SES omezena prováděcí pravomoc *stricto sensu* pouze na případy aktů, které vyžadují jednotné podmínky k jejich provedení. Zejména pak neměla Rada povinnost stanovit podmínky pro kontrolu výkonu těchto pravomocí.<sup>221</sup> Podle nařízení č. 182/2011<sup>222</sup>, které bylo vydáno v souladu s novým požadavkem na povinnost stanovit pravidla pro kontrolu Komise při výkonu prováděcích pravomocí řádným

<sup>217</sup> Toto ustanovení je *lex specialis* k čl. 4 odst. 3 SEU, který v rámci zásady loajální spolupráce ukládá členským státům učinit "veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie."

<sup>218</sup> Srov. čl. 291 odst. 2 a 3 SFEU.

<sup>219</sup> TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 271.

<sup>220</sup> Tuto skutečnost zdůrazňuje rovněž sama Komise. Srov. Evropská komise. Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě. Provádění článku 290 Smlouvy o fungování Evropské unie. KOM(2009)673 v konečném znění, 9. prosince 2009, s. 3-4.

<sup>221</sup> "K dosažení cílů vytýčených touto smlouvou za podmínek jí vymezených Rada [...] svěří Komisi v aktech, které přijímá, pravomoci k provádění předpisů, které vydá. Rada může upravit určité podmínky výkonu těchto pravomocí." (čl. 202 SES třetí odrážka)

<sup>222</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 182/2011 ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí. Úř. věst. L 55, 28. února 2011, s. 13-18.

legislativním postupem, je možno použít již pouze dva postupy, a to poradní nebo přezkumný postup, což vede k zpřehlednění dříve procesně složité komitologie.<sup>223</sup> V rámci přezkumného postupu byl zachován zásadní vliv členských států, které mohou navrhovaný prováděcí akt zablokovat.<sup>224</sup>

---

<sup>223</sup> Srov. rozhodnutí Rady 2006/512/ES ze dne 17. července 2006, kterým se mění rozhodnutí 1999/468/ES o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi. Úř. věst. L 200, s. 11-13. Dle tohoto rozhodnutí stoupl celkový počet komitologických procedur na pět.

<sup>224</sup> Přezkumný postup se dle čl. 2 odst. 2 nařízení č. 182/2011 použije zejména u prováděcích aktů s obecnou působností a dále pak u ostatních prováděcích aktů týkajících se programů se značným dopadem, společné zemědělské politiky a společné rybářské politiky, životního prostředí, zabezpečení a bezpečnosti, ochrany zdraví nebo bezpečnosti osob, zvířat nebo rostlin, společné obchodní politiky a daní.

## 8 Závěr

V úvodu práce byla nastolena výzkumná otázka, která vzhledem k jejímu charakteru byla dále rozvedena do jednotlivých dílčích otázek. Na tyto dílčí otázky pak byly v jednotlivých částech práce hledány odpovědi. Níže je tak prezentována snaha o jejich vyjádření, jež tyto odpovědi shrnuje a snaží se z nich vyvodit závěry.

Zásada svěřených pravomocí jako zásada, podle které jedná Unie pouze v mezích svěřených jí ve smlouvách, Lisabonskou smlouvou nedoznala změny, naopak, tato zásada byla touto revizí primárního práva zdůrazněna. Tuto zásadu narušuje doktrína implicitních pravomocí a doložka flexibility. Působnost doložky flexibility byla rozšířena, neboť se již neomezuje na oblast společného trhu a nově se vztahuje na veškeré cíle stanovené Smlouvami, což se může jevit jako značné rozšíření pro sféru její možné aplikace. Na druhou stranu je výklad pojmu „cíle stanovené Smlouvami“ restriktivně korigován prohlášeními připojenými k závěrečnému aktu, jakkoli tato prohlášení nejsou právně závazná. Tato prohlášení i přes svou nezávaznou povahu rovněž vyzdvihl Ústavní soud v nálezu *Lisabon I*, neboť dle jeho názoru zúžila možnost skrytého rozšiřování pravomocí Unie. Rovněž zdůrazňuje, že judikatura Soudního dvora je stále relevantní i ve vztahu k čl. 352 SFEU a doložka flexibility tak nemůže sloužit jako základ pro rozšiřování pravomocí Unie mimo obecný základ vytvořený ustanoveními Smlouvy jako celku, přičemž doložka flexibility je integrální součástí institucionálního systému založeného na principu svěřených pravomocí. Ústavní soud rovněž odmítl, že by doložka flexibility mohla znamenat přenesení kompetenční kompetence. Přes jasnou a srozumitelnou argumentaci Ústavního soudu nelze však přehlížet fakt, že doložka flexibility zmocňuje orgány Unie jednat za situace, kdy chybí konkrétní zmocnění, přičemž její použití není omezeno na oblast společného trhu. To ostatně zdůraznil i Spolkový ústavní soud. Je možno konstatovat, že doložka flexibility dle Lisabonské smlouvy je silnějším nástrojem v rukou orgánů Unie, přičemž nová posílená role národních parlamentů (a tedy i členských států) při kontrole zásady subsidiarity není jeho odpovídající protiváhou.

Lisabonská smlouva zavádí kategorizaci pravomocí z pohledu míry zapojení Unie na přijímání právně závazných aktů, která směřuje k jejich přesnějšimu vymezení. Smlouvy tak poprvé obsahují určitý kompetenční řád a lze konstatovat, že vymezení jednotlivých typů pravomocí se zásadně neodchyluje od dosavadní judikatury Soudního dvora. Jako do určité míry problematická se jeví doktrína preempce pro oblasti konkurujících pravomocí v rámci pravomocí sdílených, která je výslovně vyjádřena ve Smlouvách. Členské státy mohou v

těchto oblastech vykonávat pravomoc pouze v rozsahu, jakém ji Unie nevykonala nebo přestala vykonávat. Pravomoc členských států je tak zbytkovou pravomocí. Unie tedy může v těchto oblastech získat dle svého uvážení velmi silnou pozici.<sup>225</sup> Dle mého názoru by přesnější delimitace sdílených pravomocí v rámci konkurujících pravomocí měla být předmětem diskuse v rámci další revize primárního práva, jakkoli by nalezení optimálního řešení bylo obtížné, ne-li téměř nemožné. Celkově lze však kategorizaci pravomocí provedenou Lisabonskou ve srovnání s minulou úpravou hodnotit pozitivně, a to zejména s ohledem na její větší přehlednost a jasnost, což také vyjádřil Ústavní soud v nálezu *Lisabon I*.

Kontrola dodržení zásady subsidiarity je často považována za klíč k posílení roli národních parlamentů dle Lisabonské smlouvy. Toto posílení bylo uskutečněno zavedením kontroly *ex ante*, tzv. procedurou včasného varování, a získáním aktivní legitimace pro žalobu dle čl. 263 SFEU z důvodu porušení zásady subsidiarity. Jedná se v obou případech jistě o krok správným směrem. V případě předběžné kontroly se však jeví jako problematická osmítýdenní lhůta pro zaslání odůvodněného stanoviska, a to z několika důvodů. Jednak vzhledem k objemu legislativní činnosti a jednak vzhledem k odborné náročnosti posouzení dopadu navrhovaného právního aktu. To ve výsledku vede k tomu, že dosažení potřebného počtu hlasů k aktivaci žluté nebo oranžové karty je velmi obtížné.<sup>226</sup> Pro řešení tohoto ne zcela ideálního stavu považuji za důležité přiměřeně prodloužit lhůtu osmi týdnů.

Nelze však zapomínat na to, že národní parlamenty nicméně nemohou legislativní proces zablokovat a nejsou v tomto ohledu „pány situace“. Jsem toho názoru, že touto možností by měla zákonodárna tělesa členských států disponovat, neboť současný systém včasného varování je skutečně pouze varováním nikoliv skutečnou kontrolou. Posílení pozice národních parlamentů je tak v tomto ohledu do jisté míry symbolické.

Pozitivně nelze hodnotit ani vymezení tzv. testu subsidiarity, neboť ve srovnání s protokolem připojeným k Amsterodamské smlouvě je dokonce ještě více nekonkrétní. Ukazuje se, že subsidiarita je spíše otázkou politickou než čistě ekonomickou či právní. Tento stav však není ideální, neboť se tím vytrácí pevně stanovená kritéria, podle kterých by bylo možno posoudit, zda-li je činnost Unie oprávněná či nikoliv. S jistou mírou zjednodušení a špetkou ironie lze říci, že při navržení legislativního aktu postačuje, pokud Komise prohlásí, že v souladu se zásadou subsidiarity je.

---

<sup>225</sup> Její činnost však musí být v souladu mj. se zásadou subsidiarity a proporcionality.

<sup>226</sup> V tomto ohledu je sama o sobě výmluvná skutečnost, že do současné doby došlo k uplatnění žluté karty pouze ve dvou případech.

Není pak příliš překvapivé, že ani soudní kontrola subsidiarity není v praxi nástrojem, který by hrál významnou roli, jakkoli došlo k rozšíření subjektů, které mohou podat žalobu pro její porušení. Soudní dvůr trpí určitou nevolí zabývat se hmotnou stránkou subsidiarity, přičemž prostor pro posouzení dodržení zásady subsidiarity, obrazně řečeno, přenechává politickým aktérům.

Neméně důležitým aspektem, který zhoršuje možnost kontroly subsidiarity, je její omezení pouze na legislativní akty, přičemž porušení může nastat až přijetím nelegislativního aktu. Právě ty často obsahují zásadní detaily právní úpravy dané oblasti. Nelegislativní akty tak *de facto* mohou prolamovat zásadu subsidiarity.

Jestliže Lisabonská smlouva posílila právní jistotu zřetelnějším vymezením sdílených pravomocí, kde je zásada subsidiarity aplikována, pak v případě definice testu subsidiarity a její kontroly se vydává cestou opačnou.

V případě zásady proporcionality je pak nutno negativně hodnotit skutečnost, že národní parlamenty nezískaly obdobnou možnost vyjádřit k návrhům legislativních aktů. Spolu s faktem, že samotný protokol nepřináší žádné výrazné změny, tak Lisabonská smlouva promarnila šanci v této oblasti posílit kontrolu proporcionality.

Lisabonská smlouva nově umožnila zjednodušený postup pro přijímání změn Smluv. Postup dle čl. 48 odst. 6 SEU lze využít pro změny ustanovení obsažených ve třetí části SFEU, které se týkají vnitřních politik a činností Unie. Dle čl. 48 odst. 7 SEU lze pak zjednodušeným postupem změnit způsob hlasování v ustanoveních SFEU a hlavy páté SEU a rovněž změnit způsob přijímání legislativních aktů. V úvodu jsem si položil otázku, zda-li tyto zjednodušené postupy mohou znamenat další možný přesun pravomocí na unijní úroveň. Z pohledu českého ústavního pořádku se v této souvislosti jako stěžejní projevilo chápání pojmu pravomoc tak, jak je pojmána v Lisabonské smlouvě a v čl. 10a Ústavy. Dle názoru Ústavního soudu vyjádřeného v nálezu *Lisabon I*, aplikací čl. 48 odst. 6 a čl. 48 odst. 7 SEU nedochází k přesunu pravomocí dle čl. 10a Ústavy, neboť se tento článek týká pouze změn ve vertikálním rozdělení pravomocí mezi ČR a mezinárodní organizací. To odpovídá pojmu „competence“ v Lisabonské smlouvě, nikoliv pojmu „power“ chápanému v horizontálním smyslu. V českém překladu Lisabonské smlouvy je však, bohužel, použit překlad „pravomoc“ v obou případech. Ukázalo se, že pojem „competence“ měl být v české verzi Lisabonské smlouvy překládán jako „působnost“. Lisabonská smlouva v anglickém znění pak v čl. 48 odst. 6 SEU zakazuje přesun dalších „competences“ na Unii. Přístup Ústavního soudu se však u některých autorů setkal s kritikou, ke které zavedl příčinu rovněž Ústavní soud sám, který jakkoli odmítl možný přesun pravomocí dle čl. 48 odst. 6 SEU, následně požaduje zajištění

kontroly rozhodnutí přijatého na základě tohoto článku z hlediska souladu takového rozhodnutí s ústavním pořádkem. Této problematice jsem se rovněž věnoval, i když pouze okrajově, z pohledu Spolkového ústavního soudu, který dospěl k názoru, že změny Smluv dle předmětných článků, zjednodušeně řečeno, mohou znamenat přenos pravomocí a Spolkový ústavní soud ta vyžaduje jejich schválení zásadně obdobně jako v případě ratifikace Lisabonské smlouvy samotné.

Je tedy zřejmé, že zodpovězení otázky možného přenosu pravomocí dle čl. 48 odst. 6 a čl. 48 odst. 7 SEU, je otázkou, jež je závislá na ústavních systémech členských států, a nelze na ni dát jednoznačnou odpověď.

V oblasti legislativního procesu došlo Lisabonskou smlouvou k větší míře transparentnosti při přijímání legislativních aktů, a to zejména rozšířením oblastí, kde je použit řádný legislativní postup, ve kterých má Evropský parlament stejné postavení jako Rada. K větší transparentnosti rovněž přispěla nově zavedená zásada veřejnosti při projednávání legislativního aktu.

Pokud jde o právo legislativní iniciativy, Komise ztratila své výlučné postavení, nicméně pouze v oblastech, které nemají zásadní vliv na provádění politik Unie. V tomto ohledu mohla Lisabonská smlouva otevřít členským státům a Evropskému parlamentu větší prostor pro jejich postavení jakožto iniciátora evropské legislativy. Je však na místě klást si otázku, zda-li by pak postavení Komise jako hlavního strážce evropské integrace nebylo narušeno a nemohla tak být ve výsledku narušena evropská integrace samotná. Tuto otázku považuji za velmi zajímavou pro případný další výzkum v této oblasti. Nelze rovněž opomenout, že občané EU získali právo v rámci občanské iniciativy vyzvat Komisi k předložení právního aktu. Mezi faktory, které však omezují její využití, patří bezesporu počet občanů EU, kteří iniciativu musí podpořit, aby byla Komisí přijata, včetně požadavku na její přeshraniční podporu. Vzhledem k dosavadní praxi se jeví jako žádoucí některé z kvantitativních podmínek změkčit, zejména za situace, kdy iniciativa má fakticky pouze doporučující charakter.

Průběh samotného řádného legislativního procesu se téměř neodlišuje od spolurozhodovacího postupu dle SES a lze konstatovat, že proces samotný nebyl příliš zjednodušen. Jako přínos lze však jednoznačně hodnotit rozšíření oblastí, kde je použit řádný legislativní proces. Lisabonská smlouva dále zásadně reformuje tvorbu nelegislativních aktů, neboť transformuje právní základ a procedury bývalé komitologie, která byla nahrazena delegovanými a prováděcími akty. V oblasti delegovaných pravomocí se uplatňuje kontrola EP a Rady s použitím práva revokace a práva na námítky. Zákonodárce však nemá právo

navrhnout úpravy delegovaného aktu a kontrola tak má spíše povahu výstrahy před použitím práva veta. Komise je ve výsledku při výkonu delegovaných pravomocí posílena, neboť členské státy při neexistenci komitologických výborů jsou v tomto procesu značně oslabeny, jakkoli vymezení cílů, obsahu, rozsahu a doby trvání delegace je plně v rukou zákonodárce. Ten je stěží schopen legislativním aktem podmínky přenesení pravomocí vymezit do detailů, zejména v oblastech s vysoce odbornou problematikou, které mají dynamiku v čase, a pro které jsou delegované akty zejména určeny. Zdánlivé nuance v obsahu jejich ustanovení mohou mít zcela zásadní dopad. Nastává tak jistým způsobem paradoxní situace, kdy z obecného právního hlediska transparentní právní úprava delegovaných aktů umožňující jejich případné zrušení EP či Radou, ve srovnání s ne zcela navenek jasnými a čitelnými procesy uvnitř komitologických výborů, může být vzhledem k nutnosti zrušit celý akt a s tím spojenou menší ochotou tak učinit ve výsledku méně transparentní - ať už vzhledem k omezenému odbornému aparátu a z toho plynoucí nedokonalé znalosti příslušné problematiky, nebo vzhledem k politickým nákladům takového kroku.

V případě prováděcích aktů bylo Lisabonskou smlouvou nově stanoveno, že pravidla a obecné zásady, jakým je kontrolována Komise při výkonu prováděcích pravomocí členskými státy, stanoví EP a Rada řádným legislativním postupem formou nařízení. Příslušným nařízením byla v této oblasti komitologie zachována a zjednodušena na dva postupy. V rámci přezkumného postupu disponují členské státy vydáním záporného stanoviska možností navrhovaný prováděcí akt zablokovat, tj. Komise takový akt nepřijme. EP tuto možnost nemá a je možno konstatovat, že *de iure* tento proces není schopen ovlivnit.



## 9 Seznam citovaných zdrojů

### 9.1 Právní předpisy

Interinstitutional Agreement between European Parliament, Council and Commission on better law-making. Úř. věst. C 321, 31. prosince 2003, s. 1-5.

Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie. Úř. věst. C 115, 9. května 2008, s. 1 a násl.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 182/2011 ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí. Úř. věst. L 55, 28. února 2011, s. 13-18.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 ze dne 16. února 2011, o občanské iniciativě. Úř. věst. L 65, 11. března 2011, s. 1 a násl.

Protokol č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 203-205.

Protokol č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 206-209.

Protokol č. 25 o výkonu sdílených pravomocí. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 307.

Prohlášení č. 13 o společné zahraniční a bezpečnostní politice. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 343.

Prohlášení č. 14 o společné zahraniční a bezpečnostní politice. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 343.

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.

Prohlášení č. 41 k článku 352 Smlouvy o fungování Evropské unie. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 350.

Prohlášení č. 42 k článku 352 Smlouvy o fungování Evropské unie. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 351.

Rozhodnutí Rady 1999/468/ES ze dne 28. června 1999, o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi. Úř. věst. L 184, 17. července 1999, s. 23-26.

Rozhodnutí Rady 2004/338/ES. Úř. věst. L 106, 22. března 2004, s. 22-45.

Rozhodnutí Rady 2006/512/ES ze dne 17. července 2006, kterým se mění rozhodnutí 1999/468/ES o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi. Úř. věst. L 200, 22. července 2006, s. 11-13.

Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství. Úř. věst. C 306, 17. prosince 2007, s. 1-230.

Smlouva o Ústavě pro Evropu. Úř. věst. C 310, 16. prosince 2004, s. 1 a násl.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.

## **9.2 Soudní rozhodnutí**

### **Ústavní soud České republiky**

Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2006, *Cukerné kvóty III*, sp. zn. Pl. ÚS 50/04.

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

### **Spolkový ústavní soud**

Rozhodnutí ze dne 22. října 1986, *Solange II*, sp. zn. 2 BvR 197/83.

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)>.

### **Soudní dvůr Evropské unie**

8/55 *Fédéchar v High Authority* [1956] ECR 245.

41/76 *Donckerwolcke* [1976] ECR 1921.

22/70 *Commission v Council* [1971] ECR 263.

3, 4 a 6/76 *Kramer* [1976] ECR 1279.

101/78 *Granaria* [1979] ECR 623.

294/83 *Les Verts v Parliament* [1986] ECR 1339.

174/84 *Bulk Oil* [1986] ECR 576.

281/85 *Germany and others v Commission* [1987] ECR 3203

C-295/90 *Parliament v Council* [1992] ECR I-5299.

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-473/93 *Commission v Luxembourg* [1996] ECR I-3207.

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-376/98 *Germany v European Parliament and Council* [2000] ECR I-8419.

Rozhodnutí ze dne 14. října 2004, *Omega Spielhallen und Automatenaufstellungs GmbH*, C-36/02, Sb. rozh. s. I-9609.

Rozhodnutí ze dne 22. listopadu 2005, *Mangold*, C-144/04, Sb. rozh. s. 2005 I-9981.

Rozhodnutí ze dne 12. září 2006, *Španělsko v Spojené království*, C-145/04, Sb. rozh. s. I-07917.

Stanovisko generální advokátky A.G. Trstenjak ze dne 4. června 2008 ve věci rozhodnutí ze dne 13. listopadu 2008, *Coditel Brabant*, C-324/07, Sb. rozh. s. 2008 I-8457.

Rozhodnutí ze dne 25. července 2008, *Metock*, C-127/08, Sb. rozh. [2008] ECR I-6241.

Stanovisko generálního advokáta M.P. Madura ze dne 8. října 2008 ve věci rozhodnutí ze dne 16. prosince 2008, *Michaniki*, C-213/07, Sb. rozh. s. I-09999.

Stanovisko generálního advokáta M.P. Madura ze dne 30. září 2009 ve věci rozhodnutí ze dne 2. března 2010, *Rottman*, C-135/08, Sb. rozh. s. 2010 I-01449.

Rozhodnutí ze dne 19. ledna, *Küçükdeveci*, C-555/07, Sb. rozh. 2010 I-365.

Rozhodnutí ze dne 4. března 2010, *Rhimou Chakroun*, C-578/08, Sb. rozh. [2010] ECR I-1839.

Rozhodnutí ze dne 8. června 2010, *Vodafone, Telefónica, T-Mobile, Orange Personal Communications Services v Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, C-58/08, Sb. rozh. s. I-5026.

Rozhodnutí ze dne 22. prosince 2010, *Ilonka Sayn-Wittgenstein*, C-208/09, Sb. rozh. s. 2010 I-13693.

### **9.3 Ostatní primární zdroje**

CONV 47/02, 15. května 2002.

CONV 375/1/02, 4. listopadu 2002.

CONV 495/03, 20. ledna 2003.

CONV 528/03, 6. února 2003.

CONV 850/03, 18. červenec 2003.

European Commission. Impact Assessment Guidelines. *SEC(2009) 92*, 15. ledna 2009.

Evropská komise. Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě. Provádění článku 290 Smlouvy o fungování Evropské unie. *KOM(2009)673 v konečném znění*, 9. prosince 2009.

Evropská komise. Tisková zpráva: Lhůta pro zastávce prvních občanských iniciativ končí - jaké budou další kroky? *IP/13/1012*, 31. října 2013.

Evropská komise. Zpráva komise o subsidiaritě a proporcionalitě (17. zpráva o zlepšení právních předpisů za rok 2009). *KOM(2010) 547 v konečném znění*, 8. října 2010.

Evropská komise. Zpráva komise o subsidiaritě a proporcionalitě (18. zpráva o zlepšení právních předpisů za rok 2010). *KOM(2011) 244 v konečném znění*, 10. června 2011.

Evropská komise. Zpráva komise o subsidiaritě a proporcionalitě (19. zpráva o zlepšení právních předpisů za rok 2011). *COM(2012) 373 final*, 10. července 2012.

Evropská komise. Návrh nařízení Rady o výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb. *COM(2012) 130 final*, 21. března 2012.

Evropská komise. Návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. *COM(2013) 534 final*, 17. července 2013.

Evropská komise. Zpráva komise. Výroční zpráva o o subsidiaritě a proporcionalitě za rok 2012. *COM(2013) 566 final*, 30. července 2013.

Evropský parlament. *Zásada subsidiarity* [online]. Duben 2013 [citováno 14. září 2013]. Dostupné na <[http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/cs/FTU\\_1.2.2.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/cs/FTU_1.2.2.pdf)>.

House of Lords. *The Treaty of Lisbon: an impact assessment. Volume I: Report* [online]. 2008, [cit. 17.10.2011]. Dostupné na <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldeucom/62/62.pdf>>.

*Inter-Institutional Common Approach to Impact Assessment (IA)* [online]. Nedatováno [cit. 19. září 2013]. Dostupné na <[http://ec.europa.eu/governance/impact/key\\_docs/docs/ii\\_common\\_approach\\_to\\_ia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/ii_common_approach_to_ia_en.pdf)>.

Presidency Conclusions, European Council Meeting in Laeken. *SN 300/1/01REV 1*, 15. prosince 2001.

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 13.9.2012 o 18. zprávě o zlepšení právních předpisů - používání zásad subsidiarity a proporcionalitě (2010). *P7\_TA-PROV(2012)0340*.

Vládní návrh na vydání ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, a ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. III. volební období. Sněmovní tisk č. 208 [online]. 28.4.1999, [citováno 13.1.2012]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=27966>>.

Vládní návrh na vydání ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. III. volební období. Sněmovní tisk č. 884/0 [online]. 23.3.2001, [citováno 13.1.2012]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=884&CT1=0>>.

Závěrečný akt mezivládní konference. Úř. věst. C 306, 17. prosince 2007, s. 231 a násl.

## 9.4 Sekundární zdroje

BARNARD, Catherine. *EC Employment Law*. 3. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2006. 798 s.

BELLING, Vojtěch, MALÍŘ, Jan, PÍTROVÁ, Lenka. *Kontrola dělby pravomocí v EU se zřetelem ke kompetenčním excesům*. Praha: Ústav státu a práva, 2010. 193 s.

BESSELINK, Leonard F. M.. National and constitutional identity before and after Lisbon. *Utrecht Law Review*, 2010, roč. 6, č. 3, s. 36-49.

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, Armin von, SCHILL, Stephan. Overcoming absolute primacy: Respect for national identity under the Lisbon Treaty. *Common Market Law Review*, 2011, roč. 48, č. 5, s. 1417-1453.

BOGUSZAK, Jiří, ČAPEK, Jiří, GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2003. 323 s.

BŘÍZA, Petr. Jaké jsou dopady „Lisabonského nálezu“ (nejen) pro ústavní rovinnu vztahu českého a unijního práva. *Soudní rozhledy*, 2009, roč. 15, č. 6, s. 201-209.

BŘÍZA, Petr. *Nález Ústavního soudu k Lisabonské smlouvě – (opožděné) poznámky kritického čtenáře II: kauza zjednodušené revize primárního práva* [online]. Jiné právo, 15.2.2009 [cit. 3.2.2013]. Dostupné na <[http://jinepravo.blogspot.cz/2009/02/nalez-ustavniho-soudu-k-lisabonske\\_15.html](http://jinepravo.blogspot.cz/2009/02/nalez-ustavniho-soudu-k-lisabonske_15.html)>.

BŘÍZA, Petr. *Pár prvotních poznámek a tipů ke čtení „německého Lisabonu“ II* [online]. Jiné právo, 3.7.2009 [cit. 4.11.2013]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2009/07/par-poznamek-tipu-ke-cteni-nemeckeho.html>>.

CRAIG, Paul. *The Lisbon Treaty: law, politics, and Treaty reform*. Oxford: Oxford University Press, 2010. 466 s.

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

ČERVENKOVÁ, Lenka. Změny v legislativních procedurách EU podle Lisabonské smlouvy. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, roč. 18, č. 1, s. 65-74.

DASHWOOD, Alan a kol. *Wyatt and Dashwood's European Union Law*. 6. vydání. Oxford: Hart, 2011. 985 s.

DRULÁKOVÁ, Radka. *Subsidiarita v Lisabonské smlouvě - náprava nedostatků?* Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2009, č. 8. 19 s.

ESTELLA, Antonio. *The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique*. Oxford: Oxford University Press, 2002, s. 156-157. Citováno dle BŘICHÁČEK, Tomáš. *Přístup Evropského soudního dvora k principu subsidiarity* [online]. euportal.cz, 4. září 2008 [cit. 2. října 2013]. Dostupné na <<http://euportal.parlamentnilisty.cz/Articles/3238-pristup-evropskeho-soud-niho-dvora-k-principu-subsidiarity.aspx>>.

FLYNN, Brendan. Reformed Subsidiarity in the Constitution for Europe. Can it deliver on expectations? *Institut Européen d'Administration Publique Working Paper*, 2005, č. 5. 41 s.

GEORGIEV, Jiří. Lisabonský nále z Karlsruhe: Spolkový ústavní soud určil podmínky a meze přenosu kompetencí na EU. In KUNST, Jan (ed). *Evropská inspirace z Karlsruhe*. Praha: OEZ, 2009, s. 13-47.

GUASTAFERRO, Barbara. Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause. *Jean Monnet Working Paper*, 2012, č. 1, s. 1 a násl.

HABLE, Angelika. *Visions on the reforms of competences in the European Convention*. Příspěvek na konferenci „Governing Together in the New Europe“ pořádané na Robinson College, Cambridge, 12.-13. dubna 2003 [cit. 31.7.2013]. Dostupné na <<http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Europe/hable.pdf>>.

KONSTADINIDES, Theodore. *Division of Powers in European Union Law: The Delimitation of Internal Competence between the EU and the Member States*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2009. 338 s.

KRÁL, David, BARTOVIC, Vladimír. *Český a slovenský parlament po Lisabonské smlouvě*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2010, 84 s.

KRÄMER, Rike. 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.

KÜHN, Zdeněk. *Kauza Lisabonské smlouvy III. Pravomoci EU* [online]. Jiné právo, 16.12.2008 [cit. 4.2.2013]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2008/12/kauza-lisabonsk-smlouvy-iii-pravomoci.html>>.

KYSELA, Jan. K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. *Právní rozhledy*, 2002, roč. 10, č. 11, s. 525-533.

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, Jan. Implementace Lisabonské smlouvy v pravidlech jednání Parlamentu ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, roč. 18, č. 1, s. 40-51.

LYČKA, Martin, KUNC, Bohumil, ŠLÉGLOVÁ, Klára a kol. *Komentovaná rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie*. Praha: Linde, 2010. 447 s.

MACHYTKA, Daniel. Komitologie jako hybný mechanismus evropské integrace. *Současná Evropa*, 2011, roč. 16, č. 2, s. 103-120.

MAYER, Franz. The Debate on European Powers and Competencies: Seeing Trees but not the Forest? *Walter Hallstein-Institut Paper*, 2003, č. 18, s. 1-25.

MATOCHOVÁ, Soňa. Právo Evropské unie a Evropských společenství v judikatuře Ústavního soudu ČR. In MALÍŘ, Jan a kol. *Česká republika v Evropské unii (2004-2009). Institucionální a právní aspekty členství*. Praha: Ústav státu a práva, 2009, s. 17-34.

MOLEK, Pavel. In BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 202-228 (čl. 10a Ústavy).

PICHLER, Johannes W., KAUFMANN, Bruno. Editorial. In PICHLER, Johannes W., KAUFMANN, Bruno (eds). *The next big thing. Making Europe ready for the Citizens' Initiative*. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 2011, s. 9-14.

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

PÍTROVÁ, Lenka a kol. *Když se řekne Lisabonská smlouva... Perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce* [online]. Praha: OEZ, 2008 [cit. 22. října 2011]. Dostupné na <[http://www.euroskop.cz/gallery/13/4050-kdyz\\_se\\_rekne\\_lisabonska\\_smlouva.pdf](http://www.euroskop.cz/gallery/13/4050-kdyz_se_rekne_lisabonska_smlouva.pdf)>.

PÍTROVÁ, Lenka. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. (eds). *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 749-755 (čl. 216 SFEU).

RITZER, Christoph, RUTTLOFF, Marc, LINHART, Karin. How to Sharpen a Dull Sword - The Principle of Subsidiarity and its Control. *German Law Journal*, 2006, roč. 9, č. 7, s. 733-760.

SCHNEIDER, Ulrike. *Analysis Case C-376/98 - Tobacco Advertising Directive*. München: Grin Verlag, 2008. 6 s.

SVOBODA, Pavel. *Právní problémy tzv. vnějších smluv Evropské unie*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2009. 136 s.

- SVOBODA, Pavel. *Právo vnějších vztahů EU*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 246 s.
- SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 328 s.
- SVOBODOVÁ, Magdaléna. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. (eds). *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 875-880 (čl. 289 SFEU).
- SVOBODOVÁ, Magdaléna. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. (eds). *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 880-882 (čl. 290 SFEU).
- SVOBODOVÁ, Magdalena. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. (eds). *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 892-894 (čl. 296 SFEU).
- SYLLOVÁ, Jindřiška. In SYLLOVÁ, Jindřiška, kol. (eds). *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 13-18 (čl. 3 SEU).
- SYLLOVÁ, Jindřiška. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. (eds). *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 24-39 (čl. 5 SEU).
- SYLLOVÁ, Jindřiška. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. (eds). *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 199-203 (čl. 2 SFEU).
- SYLLOVÁ, Jindřiška. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. (eds). *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 990-995 (čl. 352 SFEU).
- ŠIŠKOVÁ, Naděžda, MATOCHOVÁ, Soňa. *Evropské a české právo, jejich vzájemný poměr v judikatuře Ústavního soudu ČR*. Praha: Linde Praha, 2010. 448 s.
- ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Lisabonská smlouva a její dopady na evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012. 288 s.
- TANCHEV, Evgeni. The Lisbon Treaty within and without Constitutional Orthodoxy. In PERNICE, Ingolf, TANCHEV, Evgeni (eds). *Ceci n'est pas une Constitution - Constitutionalisation without a Constitution?*. Baden-Baden: Nomos, 2009, s. 22-43.
- TCHAKALOFF, Marie France Christophe, ŠMEJKAL, Viktor. Současný vztah členských států k právu Společenství: Otázka ústavní identity. In Ústavní soud České republiky. *Ročenka 2011*. Brno: Ústavní soud, 2012, s. 80-87.
- TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. 880 s.
- TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. 1005 s.
- TOMÁŠEK, Michal. Evropská unie před Lisabonskou smlouvou a po její eventuální rafitkaci. In GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 233-245.
- Ústavní soud České republiky. *Ročenka 2011*. Brno: Ústavní soud, 2012. 116 s.



WESSELS, Wolfgang, BOPP, Franziska. The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty - Constitutional breakthrough or challenges ahead? Challenge, Liberty & Security. *Research Paper No.10*, červen 2008 [cit. 21. listopadu 2011]. Dostupné na <<http://www.ceps.eu/files/book/1677.pdf>> .

ZBÍRAL, Robert. Obsah pojmu „pravomoc“ v článku 10a Ústavy ČR. *Jurisprudence*, 2011, roč. 20, č. 2, s. 4-12.

ZBÍRAL, Robert. Rozdělení kompetencí mezi Evropskou unií a členskými státy. In KLÍMA, Karel (ed). *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 225-241.

ZBÍRAL, Robert. *Zpětný přenos pravomocí Evropské unie na členské státy*. Dizertační práce. Olomouc: Univerzita Palackého, 2011. 240 s.

ZEMÁNEK, Jiří. Kompetenční a hodnotový rámec Evropské unie v "lisabonském" nálezu Ústavního soudu. In GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 135-146.

ZEMÁNEK, Jiří. Ústavní rozměr členství v Evropské unii a otázka souladu Lisabonské smlouvy. In MALÍŘ, Jan a kol. *Česká republika v Evropské unii (2004-2009). Institucionální a právní aspekty členství*. Praha: Ústav státu a práva, 2009, s. 34-54.

## 10 Shrnutí a klíčová slova

**Název:** Dělbá pravomocí mezi Evropskou unií a členskými státy prizmatem Lisabonské smlouvy

**Klíčová slova:** vertikální dělba pravomocí, zásada svěřených pravomocí, národní identita, doložka flexibility, zásady subsidiarity a proporcionality, zjednodušené postupy pro přijímání změn Smluv, řádný legislativní postup, delegované a prováděcí akty

### Shrnutí:

Dělba pravomocí mezi Evropskou unií a členskými státy je jedním ze stěžejních témat v procesu evropské integrace. S jejím postupným rozšiřováním, které s sebou přináší přenos dalších pravomocí z členských států na EU, a se související judikaturou Soudního dvora EU, tak hranice oddělující pravomoci členských států od pravomocí EU či pravomocí sdílených prochází neustálým vývojem. Hlavní výzkumná otázka zní, jaké změny v oblasti vertikální dělby pravomocí zakotvila do primárního práva Lisabonská smlouva. Hlavní výzkumná otázka je pak rozdělena do šesti dílčích výzkumných otázek.

Práce je členěna do šesti kapitol (vyjma úvodu a závěru). První kapitola se věnuje pojmu pravomoc, a to jak z pohledu práva EU, tak z pohledu čl. 10a Ústavy ČR a jejich vzájemného poměru. Tato problematika se stává naléhavou při zjednodušeném postupu pro přijímání změn zřizovacích smluv (kapitola 5).

Obsahem druhé kapitoly je zásada svěřených pravomocí, přičemž je zde akcentována doktrína implicitních pravomocí a doložka flexibility. Oblast použití doložky flexibility byla Lisabonskou smlouvou rozšířena na cíle stanové zřizovacími smlouvami a není již omezena pouze na oblast společného trhu. Vznikly pochybnosti, zda-li se nejedná o přenos kompetenční kompetence. Ústavní soud ČR to v nálezu *Lisabon I* odmítl a konstatoval, že nejde o blanketní normu, která by umožňovala obcházet čl. 10a Ústavy ČR. Kapitola rovněž obsahuje poněkud odlišný pohled Spolkového ústavního soudu, který zdůraznil neurčitost možných případů uplatnění doložky flexibility, což vyžaduje z ústavního hlediska ratifikaci zákonodárným sborem. Dle jeho názoru doložka flexibility rozvolňuje princip svěřených pravomocí. Stranou diskuse není ponechána ani klauzule o národní identitě, kterou je EU povinna respektovat. Obsahem národní identity v lisabonském znění jsou výslovně rovněž základní politické a ústavní systémy. Podle rozsudku Soudního dvora EU ve věci

*Ilonka Sayn-Wittgenstein*, je sledování základního ústavního cíle legitimní, pokud nepřekročí meze toho, co je nezbytné pro jeho zajištění.

Třetí kapitola se zabývá kategorizací výslovně svěřených pravomocí z pohledu míry zapojení EU na přijímání právně závazných aktů. Lisabonská smlouva nově provedla kategorizaci pravomocí, která je i přes některé nesystémové prvky více transparentní a oproti předchozí úpravě přesněji vymezuje jednotlivé druhy pravomocí.

Následující kapitola se zaměřuje na zásadu subsidiarity a proporcionality, zejména na její politickou kontrolu *ex ante*, tzv. procedurou včasného varování, jejíž praktická aplikace je problematická, jakkoli je její zavedení přínosem. Samotný test subsidiarity je pak ve srovnání s dřívější právní úpravou ještě více nekonkrétní. U zásady proporcionality pak kontrola *ex ante* zavedena nebyla, což lze považovat za deficitní.

V rámci čtvrté kapitoly je diskutován další možný přenos pravomocí v souvislosti se zjednodušenými postupy pro přijímání změn zřizovacích smluv dle čl. 48 odst. 6 a čl. 48 odst. 7 SEU. Z pohledu českého ústavního pořádku se jako zásadní projevil obsah pojmu pravomoc v čl. 10a Ústavy ČR ve srovnání s obsahem tohoto pojmu v Lisabonské smlouvě. Ústavní soud ČR v nálezu *Lisabon I* judikoval, že čl. 10a Ústavy ČR se týká pouze změn ve vertikálním rozdělení pravomocí mezi ČR a mezinárodní organizací, přičemž rozšíření pravomocí svěřených EU zjednodušenými postupy je dle čl. 48 odst. 6 SEU výslovně vyloučeno. Dle Spolkového ústavního soudu ve věci *Lissabon* však změny zřizovacích smluv dle předmětných článků mohou být přenosem pravomocí a je tak vyžadováno jejich schválení obdobně jako v případě ratifikace Lisabonské smlouvy samotné.

Poslední kapitola obsahuje úpravu legislativního procesu dle Lisabonské smlouvy. Vedle vymezení řádného legislativního postupu, který nahradil spolurozhodovací proceduru a jehož použití bylo zavedeno do nových oblastí, se kapitola zaměřuje na úpravu nelegislativních aktů, tj. aktů delegovaných a prováděcích, jež nahradily procedury bývalé komitologie. Jakkoli tak došlo k systematizaci a zjednodušení právní úpravy, některé její důsledky mohou být ve výsledku méně transparentní, přičemž došlo k posílení Komise v tomto procesu na úkor členských států.

## 11 Abstract and Keywords

**Title:** Division of Competences between the European Union and Its Member States after the Treaty of Lisbon

**Keywords:** division of competences, principle of conferral, national identity, flexibility clause, principles of subsidiarity and proportionality, simplified revision procedure, ordinary legislative procedures, delegated and implementing acts

### **Abstract:**

Division of competences between the European Union and the member states is one of the principal topics in the process of European integration. With its gradual expansion, brought about by the transfer of further competences from the member states to the EU, and with the related case law of the Court of Justice of the EU (CJEU), the boundaries separating the competences of the member states from the competences of the EU or the shared competences are thus undergoing continual evolution. The main research question is, what changes in the area of vertical division of competences were incorporated into primary law by the Treaty of Lisbon. The main research question is then divided up into six component research questions.

The thesis is divided up into six chapters (apart from the introduction and the conclusion). The first chapter is devoted to the term and the concept of competence, both from the viewpoint of EU law, as well as from the viewpoint of Art. 10a of the Constitution of the Czech Republic and their mutual relationship. This issue becomes pressing in the simplified revision procedure for the revision of the Founding Treaties (chapter 5).

The second chapter contains a discussion of the principle of conferral, whereby the doctrine of implied powers and the flexibility clause are emphasized here. The sphere of application of the flexibility clause was expanded by the Treaty of Lisbon to objectives determined by the Founding Treaties and is no longer limited only to the sphere of the common market. Doubts have arisen as to whether this may be a transfer of competence to decide on its own competence (*Kompetenz-Kompetenz*). The Constitutional Court of the Czech Republic (CCC) rejected that in the ruling *Lisabon I* and stated that this is not a general norm that would enable the circumvention of Art. 10a of the Constitution of the Czech Republic. The chapter also contains the somewhat different view of the Federal Constitutional Court of Germany, which emphasized the indefiniteness of possible cases of application of the flexibility clause, which requires, from a constitutional viewpoint, ratification

by a legislative assembly. In its opinion, the flexibility clause loosens the principle of conferral. The national identity clause, which the EU has an obligation to respect, is not left by the wayside of the discussion either. National identity in the Lisbon version also expressly includes fundamental political and constitutional systems. According to the judgment of the CJEU in the matter of *Ilonka Sayn-Wittgenstein*, the pursuance of a fundamental constitutional objective is legitimate provided that it does not go beyond the limits of that which is necessary for its securing.

The third chapter deals with the categorization of expressly conferred competences in terms of the extent of the involvement of the EU in the passing of legally binding acts. The Treaty of Lisbon has newly effected a categorization of competences which is, even despite some non-systemic elements, more transparent, and, in comparison to the previous rules, more precisely defines the individual types of competences.

The subsequent chapter focuses on the principle of subsidiarity and proportionality, primarily on its political control *ex ante*, the so-called early warning procedure, the practical application of which is problematic, regardless of how beneficial its introduction may be. Further, the test of subsidiarity itself is, as compared to the previous legal rules, even more unspecific. Additionally, in regard to the principle of proportionality, *ex ante* control was not introduced, which can be considered a deficit.

Within the fourth chapter, the further possible transfer of competences is discussed in connection with the simplified revision procedures for the revision of the Founding Treaties according to Art. 48(6) and Art. 48(7) of the Treaty on European Union (TEU). In terms of Czech constitutional rules, the content of the concept of competence in Art. 10a of the Constitution of the Czech Republic as compared to the content of this concept in the Lisbon Treaty has shown to be fundamental. The CCC adjudicated in the ruling *Lisabon I* that Art. 10a of the Constitution of the Czech Republic only pertains to changes in the vertical division of powers between the Czech Republic and an international organization, whereby the expansion of powers entrusted to the EU by way of simplified procedures is expressly ruled out according to Art. 48(6) of the TEU. However, according to the Federal Constitutional Court of Germany in the matter of *Lissabon*, changes in the Founding Treaties according to the relevant articles can be a transfer of competences and their approval is thus required similarly as in the case of the ratification of the Lisbon Treaty itself.

The last chapter contains the rules for legislative procedures according to the Treaty of Lisbon. Besides the definition of the ordinary legislative procedure that has taken the place of the co-decision procedure and the use of which has been introduced into new areas, the

chapter focuses on the rules for non-legislative acts, i.e. delegated and implementing acts, which have replaced the procedures of the former comitology. Regardless of the systemization and simplification of the legal rules that may have occurred thereby, some of its consequences can be less transparent as a result, whereby the Commission has been strengthened in this process to the detriment of the member states.