

## Konečný text publikován jako:

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

## 1. Rozdělení kompetencí mezi Evropskou unií a členskými státy

### 1.1. Úvod

Evropská integrace byla od počátku velkým zásahem do ústavních struktur členských států a vůbec jejich fungování jako autonomních politických jednotek. Není třeba rozsáhle připomínat rozsudek Soudního dvora, podle kterého členské země podepsáním Římských smluv „omezily svá suverénní práva ve vymezených oblastech.“<sup>1</sup> Uzlovým bodem integračního procesu je proto otázka, které činnosti může vykonávat EU a které zůstávají státům, případně které se vykonávají společně.

Zřizovací smlouvy byly vždy k definici kompetencí EU,<sup>2</sup> eufemisticky řečeno, velmi lakonické. Ustanovení jasně říkající, co v které záležitosti kdo dělá, do značné míry chyběla a kompetence EU se daly odvodit pouze z tzv. právních základů, tedy řady článků rozesetých po Smlouvách, které umožňovaly institucím EU něco konat v konkrétní oblasti. Navíc tyto normy byly většinou formulovány jako finální, nezmocňovaly k přesně určené činnosti, ale vymezovaly dosažení cíle, často velmi obecného, dávající tak institucím prostor pro nalezení vlastní cesty k jeho dosažení.<sup>3</sup> Tento nepřehledný systém byl dále komplikován přístupem Soudního dvora, který sice měl působit jako rozhodce nad dodržováním rozdělení kompetencí, činil tak ovšem dosti jednostranným způsobem ve prospěch EU (EHS).

Od 80. let minulého století s ohledem na popsany vývoj stále více politiků a odborníků volalo po zavedení nástrojů, které by rozšiřování kompetencí EU omezily či rozdělení zpřesnily. První kroky byly učiněny v Maastrichtské smlouvě, konkrétně šlo o včlenění zásad svěřených kompetencí, subsidiarity a proporcionality do primárního práva (viz dále). V praxi se ukazovalo, že toto řešení není dostatečné, systém vertikální dělby kompetencí nadále nebyl transparentní a byl považován za jeden z prvků oddalujících EU od občanů. Radikální změnu požadovaly zvláště německé země (Länder), podporovaly ji ale též mnohé další země a subjekty.<sup>4</sup>

Členské státy se v roce 2001 v Laekenské deklaraci shodly na započetí procesu, který měl vyústit v reformu primárního práva a přizpůsobení se EU požadavkům budoucnosti a očekáváním občanů. Jednou ze zásadních otázek, které měly být zvažovány, bylo „lepší rozdělení a definice kompetencí v EU“, zároveň deklarace obsahovala množství otázek, které v této věci je

<sup>1</sup> 26/62 *Van Gen den Loos* [1963] ECR 1, s. 12.

<sup>2</sup> Text kapitoly využívá terminologii zavedenou Lisabonskou smlouvou. Ta téměř ve všech jazykových verzích rozlišuje mezi termínem pro vertikální rozdělení pravomocí mezi EU a členskými státy (angličtina: competence, němčina: Zuständigkeit) a termínem pro horizontální rozdělení pravomocí institucí EU (angličtina: power, němčina: Befugnisse). Česká verze z nám neznámého důvodu rozlišování nepřejala a pro oba případy používá pojem pravomoc, my však u vertikálního rozdělení pravomocí upřednostníme termín kompetence a pravomoc vyhradíme pro horizontální rozdělení (pravidlo nebude dodrženo u přímých citací článků české verze Lisabonské smlouvy).

<sup>3</sup> K tomu BŘICHÁČEK, Tomáš. Je vymezení pravomocí EU ohraničené, rozpoznatelné a dostatečně určité? *Právník*, 2010, roč. , č. 6, s. 581-582.

<sup>4</sup> MAYER, Franz. The Debate on European Powers and Competences: Seeing Trees but not the Forest? *WHI Paper*, 2003, č. 18, s., s. 27-29 a literatura tam citována.

nutné řešit.<sup>5</sup> Tělesem, kterým alternativy zvažoval, byl Konvent připravující Smlouvu o ústavě. Tématu kompetencí byla věnována mimořádná pozornost.<sup>6</sup> Často diskutovanou variantou bylo vložení katalogu kompetencí do Smluv, který by přesně rozlišoval, co je EU oprávněna dělat a jakým způsobem,<sup>7</sup> to ale bylo odmítnuto pro obtížnost realizace a obecnou nevhodnost vzhledem k charakteristice EU.<sup>8</sup> Konečným řešením se stalo rozdělení kompetencí do kategorií, které mají reflektovat míru zapojení EU. Zároveň byly stanoveny pravidla výkonu kompetencí v jednotlivých kategoriích, začleněny dodatečné pojistky pro ochranu sféry aktivit členských zemí a modifikovány již předtím používané nástroje jako subsidiarita.

Lisabonská smlouva v oblasti dělby kompetencí převzala téměř doslovně znění odmítnuté Smlouvy o ústavě. Zatímco v ní hlavní ustanovení byla v části I., Lisabonská smlouva ponechala pouze nejdůležitější pravidla ve Smlouvě o Evropské unii (čl. 4 a 5 L-SEU), zbývající detaily jsou zařazeny do Smlouvy o fungování Evropské unie (čl. 2 až 6 SFEU). Další části kapitoly odrážejí řešení obsažené v Lisabonské smlouvě, byť s ohledem na fakt, že její text více zpřesňuje a zprůhledňuje dosavadní stav v rozdělení kompetencí, než aby zaváděl zcela nové uspořádání, není samozřejmě možné vyhnout se ani dosavadním zkušenostem s fungováním systému.

## 1.2. Zásada svěřených kompetencí

Od počátku integračního procesu obsahovalo primární právo ustanovení, podle kterého „každý orgán jedná v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami“ (nyní čl. 13 odst. 2 L-SEU). Maastrichtská smlouva pravidlo přenesla z institucí na celou EU. Současný čl. 5 odst. 2 L-SEU říká: „Podle zásady svěřených pravomocí jedná Unie pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách. Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náleží členským státům.“ Toto pravidlo je ve Smlouvách pro jistotu několikrát zopakováno (například čl. 4 L-SEU).

Zásada svěřených kompetencí tak má několik rozměrů. Zaprvé okruh kompetencí EU je omezený, ty, které jí nejsou Smlouvami poskytnuty, zůstávají členským zemím, jenž tak drží zbytkovou kompetenci. Zadruhé, jsou to právě státy, které EU kompetence svěřují (případně odebírají) svými vědomými kroky, jmenovitě prostřednictvím procesu revize Smluv.<sup>9</sup> Znamená to rovněž, že EU není schopná si sama určovat své kompetence, je v tomto závislá právě na státech.<sup>10</sup>

Lisabonská smlouva rozděluje kompetence EU do několika kategorií (viz dále), konkrétní zmocnění k činnosti však je stále jako předtím vymezeno jednotlivými právními základy. Jinými slovy, nachází se v množství článků Smluv, které kompetenci definují většinou cílem, kterého má dosáhnout, a přesně popisují zapojení příslušných institucí EU, potažmo proceduru přijímání legislativních (či jiných) aktů. Tak by měly být nastaveny mantinely pro přesný výkon kompetence v předmětné oblasti a zajištěno naplnění zásady svěřených. Teoreticky je schéma konstruováno promyšleně a mělo by zamezit jakýmkoliv pokusům o rozšiřování kompetencí EU, v praxi tomu tak ale vždy není. Hlavním „slabým místem“, alespoň podle kritiků, byly a jsou tzv. otevřené články smluv, týkající se vnitřního trhu (čl. 114 SFEU) a klauzule flexibility (čl. 352 SFEU). Ty

<sup>5</sup> Presidency Conclusions: European Council Meeting in Laeken. *SN 300/1/01 REV 1*, 15. prosince 2001, s. 20-21.

<sup>6</sup> Souhrn viz HABLE, Angelika. *Visions on the reform of competences in the European Convention*. London: Royal Institute of International Affairs, 2003.

<sup>7</sup> Vzorem zde je úprava kompetencí v Německu, srv. čl. 73 a 74 Základního zákona. Jak by to mohlo vypadat na příkladu EU, ukazuje například tzv. Freiburský návrh, viz dokument Konventu CONV 495/03 z 20. ledna 2003.

<sup>8</sup> PIRIS, Jean-Claude. *The Constitution for Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, s. 79. Namítán byl zvláště nedostatek flexibility takového řešení.

<sup>9</sup> Konvent zvažoval též variantu, podle které by kompetence EU svěřovala Smlouva o ústavě, nikoliv státy, to by naznačovalo rozsáhlejší autonomii EU. Návrh byl ale už v prvotních fázích odmítnut.

<sup>10</sup> Je ovšem otázkou, zda právo určovat své vlastní kompetence nechybí stejně tak jednotlivým členským státům, protože ani ty nemohou postupovat v dnešní integrované Evropě jednostranně.

jsou formulovány všeobecně, proto mohou sloužit jako základ pro široce pojatý přenos kompetencí.

Budování jednotného trhu bez vnitřních hranic je jádrem integračního procesu. K dosažení cíle Jednotný evropský akt uvedl článek, který dovoloval Radě kvalifikovanou většinou „přijímat opatření ke sblížení ustanovená právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu.“<sup>11</sup> Problémem je, že vymezení vnitřního trhu není jasné (srv. velmi neurčitou definici v čl. 26 SFEU) a téměř každé opatření na něj může mít vliv. Navíc je zde možnost přijímat legislativu snadněji většinovým způsobem, u jiných právních základů (a kompetencí), které mohou také na vnitřní trh dopadat, to tak historicky být nemuselo. Komise se tak ve výsledku pokoušelo podřadit pod čl. 95 SES i návrhy, které s vnitřním trhem souvisely jen velmi volně, což nerozporoval ani Soudní dvůr.<sup>12</sup>

Na přelomu tisíciletí nicméně poprvé přístup u Soudního dvora narazil. Na základě čl. 95 SES byla přijata směrnice o tabákové reklamě,<sup>13</sup> která zakázala téměř jakoukoliv reklamu na tabákové výrobky v EU. Německo směrnici napadlo žalobou na neplatnost s argumentem, že skutečným cílem aktu nebylo přispět k budování vnitřního trhu, ale chránit veřejné zdraví. V této oblasti ale Smlouva specificky vylučovala jakoukoliv harmonizaci (srv. tehdejší čl. 152 SES). Soud námitku uznal a došel k závěru, že čl. 95 SES nedává institucím EU obecnou kompetenci regulovat vnitřní trh, opatření přijímaná na základě daného článku musí skutečně odstraňovat překážky volného pohybu nebo narušení volné soutěže. Předmětná směrnice tyto podmínky nesplňovala, neměla být přijata na základě čl. 95 SES a porušila zásadu svěřených kompetencí; byla proto Soudním dvorem zrušena.<sup>14</sup>

Rozhodnutí ve věci tabákové reklamy bylo mnohými pojmáno jako zlom v přístupu Soudního dvora, od něhož se očekával podobně restriktivní postoj k používání čl. 95 SES i nadále. Členské státy od té doby podaly několik dalších žalob na neplatnost v případech, kdy nesouhlasily s použitím čl. 95 SES a byly v Radě přehlasovány, stejná záležitost byla řešena též v rámci předběžných otázek. Nicméně Soudní dvůr již žádný akt ze stejného důvodu nezrušil, naopak uznal, že čl. 95 SES je jako právní základ případný tehdy, jestli se věc týká existujících překážek obchodu nebo tyto překážky mohou pravděpodobně vyvstat v budoucnu.<sup>15</sup> Soudní dvůr tak rozšířil prostor pro použití čl. 95 SES a dovolil jeho uplatnění v podobných záležitostech (ochrana veřejného zdraví), které u tabákové reklamy neprošly.<sup>16</sup> At' již je pohled Soudního dvora ohledně rozsahu aplikace čl. 95 SES (čl. 114 SFEU) jakkoliv nekonzistentní, je nutné zdůraznit, že hlavním viníkem podobných situací jsou členské státy, protože ony samy (respektive kvalifikovaná většina z nich) se snaží využitím čl. 95 SES (čl. 114 SFEU) obejít jiné, restriktivnější právní základy.

Ještě problematičtější se z hlediska zásady svěřených kompetencí jeví zmíněná klauzule flexibility (čl. 352 SFEU, dříve čl. 308 SES). Ustanovení až do přijetí Lisabonské smlouvy znělo následovně: „Ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů Společenství v rámci společného trhu je nezbytná určitá činnost Společenství, a tato smlouva mu k tomu neposkytuje nezbytné

<sup>11</sup> Zmíněný čl. 114 odst. 1 SFEU (dříve čl. 95 SES). Do schvalování opatření u tohoto článku byl vždy zapojen Evropský parlament, od Maastrichtu podléhá spolurozhodovací proceduře.

<sup>12</sup> Více WYATT, Derrick. Community Competence to Regulate the Internal Market. In: DOUGAN, Michael, CURRIE, Samantha (eds). *50 Years of European Treaties*. Oxford: Hart, 2009, s. 95-101.

<sup>13</sup> Directive 98/43 of the European Parliament and of the Council of 6 July 1998 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States relating to the advertising and sponsorship of tobacco products. OJ L 213, 30. července 1998, s. 9-12.

<sup>14</sup> C-376/98 *Germany v European Parliament and Council* [2000] ECR I-8419; pro analýzu případu včetně cesty k němu srv. USHER, John. Case C-376/98, *Germany v. European Parliament and Council (Tobacco Advertising)*. *Common Market Law Review*, 2001, roč. 38, č. 6, s. 1519-1543.

<sup>15</sup> C-210/93 *Swedish Match v Secretary of State for Health*. Sb. rozh. s. 2004, I-11893, bod 25-45.

<sup>16</sup> Z dalších rozhodnutí například C-491/01 *British American Tobacco* [2002] ECR I-11453; C-380/03 *Německo v Evropský parlament a Rada*. Sb. rozh. s. 2006, I-11573; podrobně WYATT 2009, s. 115-136.

pravomoci, přijme Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně vhodná opatření.“ Jak je zřejmé, dávalo institucím EU možnost jednat i v případech, kdy pro to Smlouvy nedisponovaly specifickým právním základem. V 80. letech minulého století byl článek mohutně využíván pro rozvíjení společných politik v oblastech životního prostředí, podpory regionů nebo rozvojové pomoci třetím zemím, tedy v sektorech, které se společným trhem souvisely jen velmi volně. Soudní dvůr uvedenou praxi nijak neomezil, trval jen na tom, aby skutečně ve Smlouvách nebyl žádný jiný právní základ lépe odpovídající danému opatření.<sup>17</sup>

Rozsáhlé používání čl. 308 SES vedlo k tomu, že někteří odborníci z něj odvozovali prakticky neomezené možnosti EU rozhodovat o svých kompetencích, jinými slovy, zpochybňovali koncept svěřených kompetencí.<sup>18</sup> Námítky, že ochrana přenosu je zajištěna podmínkou jednomyslného souhlasu členských zemí, a proto nemůže být rozhodnutím nikdo poškozen, není úplně přesná, zaprvé byl obcházen demokratický legislativní proces v členských zemích, zadruhé v Radě existují nástroje, jak nesouhlasící stát přesvědčit k podpoře opatření proti jeho vůli.<sup>19</sup> Na stále větší kritiku aplikace čl. 308 SES reagoval také Soudní dvůr, který v posudku 2/94 odmítl jeho uplatnění pro přistoupení EU k Evropské úmluvě o lidských právech z důvodu porušení zásady svěřených kompetencí. Soud prohlásil, že ustanovení „nemůže být používáno jako základ pro přijetí opatření, které by v praxi novelizovalo Smlouvy,“ zároveň určil jisté limity (byť velmi široké) užívání článku v EU.<sup>20</sup> Od té doby již ale žádný další akt ze stejných příčin zrušen nebyl, naopak soud zjevně akceptoval aplikaci čl. 308 SES i pro záležitosti nedopadající na společný trh.<sup>21</sup>

Přes svou kontroverznost a problematické aspekty nelze nevidět pozitivní rozměr klauzule flexibility, která umožňuje EU reagovat na nečekaný vývoj situace, podobné ustanovení je běžné rovněž v jiných právních systémech. Reálně v posledních desetiletích její význam značně klesá, neboť změny Smluv do primárního práva zaváděly nové právní základy pro konkrétní kompetence a čl. 308 SES již nebylo tolik potřeba. To samozřejmě neznamená, že by se neužíval vůbec, děje se tak ale v daleko menší míře a případy nejsou tak sporné.<sup>22</sup>

Lisabonská smlouva se pokusila přizpůsobit formulaci klauzule flexibility jejímu vývoji v posledních dvou dekáдах.<sup>23</sup> Na jednu stranu reflektovala zmíněnou judikaturu Soudního dvora a rozšířila působnost článku 352 SFEU na veškeré cíle Smluv, nikoliv pouze dosažení společného trhu. Na druhou zdůraznila, že na jeho základě schválené akty nemohou harmonizovat právní předpisy členských zemí, vyloučeno je jeho použití u cílů společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Prohlášení č. 41 a 42 přiložená k Lisabonské smlouvě dále vymezují mantinely aplikace čl. 352 SFEU. Zavedeny byly také nové procesní pojistky, s návrhy založenými na čl. 352 SFEU musí souhlasit Evropský parlament, Komise na ně je povinna upozornit národní parlamenty. Možná nejvýznamnější změnou je ale definování řady nových právních základů v Lisabonské smlouvě a tím větší rozsah zmocnění EU k činnosti, které dále bude marginalizovat potřebu aplikace čl. 352 SFEU.

<sup>17</sup> 242/87 *Commission v Council* [1989] ECR 1425, body 6-7.

<sup>18</sup> Viz diskuze a zdroje citované v SCHÜTZE, Robert. *From Dual to Cooperative Federalism- The Changing Structure of European Law*. Oxford: OUP, 2009, s. 152-156.

<sup>19</sup> DASHWOOD, Alan. The Limits of European Community Powers. *European Law Review*, 1996, roč. 21, č. 2, s. 124.

<sup>20</sup> Opinion 2/94 *Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* [1996] ECR I-1759, body 30-35, podrobněji GAJA, Giorgio. Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. *Common Market Law Review*, 1996, roč. 33, č. 4, s. 973-989.

<sup>21</sup> Srv. C-402/05P *Yassin Abdullah Kadi a Al Barakaat International Foundation v Rada a Komise*. Sb. rozh. s. 2008, I-6351, body 224-227.

<sup>22</sup> Například rozhodnutí Rady 2009/889 ze dne 30. listopadu 2009 o poskytnutí makrofinanční pomoci Gruzii. Úř. věst. L 320, 5. prosince 2009, s. 1-2. Celkově jde o zhruba desítku přijatých aktů ročně.

<sup>23</sup> Více k novému pojetí článku 352 SFEU CHALMERS, Damian a kol. *European Union Law: Text and Materials*. Cambridge: CUP, 2010, s. 215-218.

## 1.3. Přehled kategorií kompetencí

### 1.3.1. Vyhrazené kompetence členských zemí?

Zásada svěřených kompetencí přisuzuje EU pouze určité kompetence, zbytek zůstává členským zemím (tzv. *domain reservés*). Které to ale jsou? Na počátku 90. let minulého století, v době největší expanze aktivit EU (EHS), jeden ze znalců evropského práva zásadu pokládal za překonanou, což okomentoval slovy: „Jednoduše neexistuje žádný zbytek suverenity, který by mohl členský stát ochránit před Společenstvím.“<sup>24</sup> Čas ukázal, že toto hodnocení bylo přinejmenším předčasné. Otázka vyhrazených kompetencí má dva rozměry: unijní a vnitrostátní, které se ne vždy překrývají.

Problematika přenosu kompetencí na EU je z pohledu ústavního práva členských států viděna jinou optikou než z úrovně EU. Kromě samotných ústav jsou klíčové zvláště četné judikáty ústavních soudů některých zemí. Aniž bychom chtěli zacházet do podrobností, uvádíme, že naprostá většina ústavních soudů bere doktrínu svěřených kompetencí jako nezpochybnitelný fakt, podle nich nemá EU možnost si určovat vlastní kompetence. K tomu soudy kladou pro přenos četné podmínky, například český ústavní soud uvedl, že přenos musí být rozpoznatelný, ohraničený a dostatečně určitý.<sup>25</sup> Především je ale důležitý prvek omezenosti přenosu, soudy varovaly, že některé kompetence jednoduše nelze přenést na EU, pokud si mají státy (a jejich ústavy) zachovat existenci. Tyto nepřenositelné oblasti jsou většinou definovány jen obecně (například tzv. materiální jádro ústav, ochrana lidských práv),<sup>26</sup> německý ústavní soud ale v rozhodnutí posuzujícím ústavnost Lisabonské smlouvy prohlásil za nedotknutelné funkce státu trestní právo, monopol na užití síly uvnitř státu (policie) a navenek (armáda), důležitá rozpočtová rozhodnutí včetně příjmů a výdajů státu, rozhodnutí ovlivňující podobu sociálního státu a otázky spojené s kulturní specifičností země (rodinné právo a vzdělání, svoboda vyznání).<sup>27</sup> Ústavní soudy se cítí také oprávněny přezkoumávat míru přenosu, ale pouze jako subjekty „poslední záchrany“, pokud by tak nečinily orgány k tomu primárně určené, především tedy Soudní dvůr. Na druhou stranu uvedenou hrozbu přezkumu nikdy neuplatnily, vše je pojímáno ve stylu varování, ozývají se také hlasy kritizující smysl podobných výčtu nedotknutelných oblastí.<sup>28</sup> To nic nemění na tom, že z hlediska ústavního práva členských států zůstává zásada svěřených kompetencí a výhrada ponechání určitých záležitostí v rukou zemí základními podmínkami a předpoklady integračního procesu.

Jak již bylo řečeno výše, primární právo přiznává, že kompetence nevykonávané EU náležejí členským zemím. Zřizovací smlouvy však obsahují zejména pozitivní vymezení kompetencí EU, tedy to, co EU činit může (viz následující podkapitoly), neobsahují seznam negativních kompetencí, čili oblastí, které zůstávají členským zemím. Přes toto tvrzení ve Smlouvách najdeme řadu ustanovení, které aktivity EU omezují. Čl. 4 odst. 2 L-SEU vyjadřuje závazek EU ctít národní identitu členských států a poprvé konkretizuje, že se tím myslí respekt pro: „základní funkce státu, zejména ty, které souvisejí se zajištěním územní celistvosti, udržením veřejného pořádku a ochranou národní bezpečnosti. Zejména národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu.“ Jaké to bude mít dopady v praxi, není dosud zcela

<sup>24</sup> LENAERTS, Koen. Constitutionalism and the Many Faces of Federalism. *The American Journal of Comparative Law*, 1990, roč. 38, č. 2, s. 220.

<sup>25</sup> Pl. ÚS 19/08 z 26. listopadu 2008, bod 135.

<sup>26</sup> K příslušné judikatuře ústavních soudů srv. texty rozhodnutí a rozsáhlou literaturu na SCHMITZ, Thomas. *Jurisprudence on European Integration* [online] 24. května 2010 [navštíveno 25. listopadu 2010]. Dostupné na <<http://lehrstuhl.jura.uni-goettingen.de/tschmitz/Lehre/Jurisprudence-on-integration.htm>>.

<sup>27</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08 z 30. června 2009, bod 252; komentář viz STEINBACH, Armin. The Lisbon Judgment of the German Federal Constitutional Court- New Guidance on the Limits of European Integration. *German Law Journal*, 2010, roč. 11, č. 4, s. 376-384.

<sup>28</sup> Specificky ke kritice seznamu německého ústavního soudu HALBERSTAM, Daniel, MÖLLERS, Christoph. The German Constitutional Court says „Ja zu Deutschland!“ *German Law Journal*, 2009, roč. 10, č. 8, s. 1249-1251.

jasné,<sup>29</sup> na první pohled se ale výčet ne zcela překrývá například se seznamem německého ústavního soudu.

Kromě předchozí obecné klauzule Smlouvy obsahují mnoho dalších článků, které v konkrétních záležitostech brání EU rozsáhleji zasahovat do sféry členských států. Například u vzdělávání EU respektuje odpovědnost zemí „za obsah výuky a za organizaci vzdělávacích systémů a jejich kulturní a jazykové rozmanitosti“ (čl. 165 odst. 1 SFEU), to samé se týká odborného vzdělávání (čl. 166 odst. 1 SFEU) a zdravotní politiky a poskytování zdravotní péče (čl. 168 odst. 7 SFEU). V jiných případech je z dosahu EU rezervována jen velmi úzká část otázky, která jinak do kompetence EU spadá, například u sociální politiky to je odměna za práci, sdružovací právo a právo na stávku (čl. 153 odst. 5 SFEU). Vyloučen může být celý institut, podle čl. 345 SFEU se „Smlouvy nijak nedotýkají úpravy vlastnictví uplatňované v členských státech.“ Podobných ustanovení různého druhu je v primárním právu několik desítek.<sup>30</sup> Specifickou negativní kompetencí je zákaz uplatnění Listiny základních práv EU čistě vnitrostátní situace (srv. čl. 51 odst. 1 Listiny). Na druhou stranu tato omezení je nutné vykládat restriktivně, neznamená to, že by automaticky musely vylučovat celou danou oblast z jakýchkoliv aktivit EU.<sup>31</sup>

V neposlední řadě je vhodné připomenout obecně známou věc, totiž že i když EU nějakou kompetenci má, vykonává ji především formou regulativní činnosti, tedy vydáváním legislativních aktů či jednotlivých rozhodnutí. Následná realizace opatření v praxi, ať již se jedná o další implementaci nebo aplikaci, je takřka vždy závislá na spolupráci národních administrativ, potažmo soudních orgánů členských států.<sup>32</sup> Nejvíce patrné je toto omezení při nutnosti použití donucení, zde EU chybí jakékoliv prostředky a jejich vytvoření se nedá v nejbližší době očekávat.<sup>33</sup>

### 1.3.2. Výlučné kompetence EU

Výlučné kompetence EU nejvíce zasahují do suverenity členských zemí, jsou to oblasti, které „byly úplně a neodvratně postoupeny členskými státy z důvodu jejich přímého přenosu na Společenství,<sup>34</sup> země v nich ztratily možnost jakkoliv autonomně postupovat.<sup>35</sup> Římské smlouvy se v textu o výlučných kompetencích nezmiňovaly, to ale neznamenalo, že již v té době neexistovaly.<sup>36</sup> Termín výlučné kompetence v pravém slova smyslu uvedl na scénu Soudní dvůr v 70. letech v souvislosti se společnou obchodní politikou (nyní čl. 207 SFEU), v tomto případě to do jisté míry přímo vyplývalo z logiky zřizovacích smluv.<sup>37</sup> Zhruba ve stejnou dobu Soudní dvůr dovedl výlučnou kompetenci Společenství rovněž v oblasti rybolovné politiky, zde to nebylo odvozeno ze Smluv, ale jednalo se o reakci na neochotu států přijmout příslušnou

<sup>29</sup> Odhady možných důsledků 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. 301.

<sup>30</sup> Pro úplný výčet srv. MAYER 2003, s. 7-9.

<sup>31</sup> C-268/06 *Impact*. Sb. rozh. s. 2008, I-2483, body 121-125.

<sup>32</sup> Výjimkou je částečně oblast hospodářské soutěže.

<sup>33</sup> Lisabonská smlouva činí první krok v tomto směru, neboť umožňuje ustavit funkci evropského veřejného žalobce (čl. 86 SFEU). Není zřejmé, kdy bude (a jestli vůbec) pozice zřízena, ani tento úřad by se ale neobešel bez spolupráce členských zemí. Ostatně, monopol na donucení byl zařazen německým ústavním soudem k nedotknutelným prvkům státu a výslovně to uznává také čl. 4 odst. 2 L-SEU.

<sup>34</sup> LENAERTS, Koen, NUFFEL, van Piet. *Constitutional Law of the European Union*. London: Sweet and Maxwell, 2005, s. 95.

<sup>35</sup> Detailní rozbor otázky výlučných kompetencí od počátků integrace až po Smlouvu o ústavě viz SCHÜTZE, Robert. Dual federalism constitutionalised: the emergence of exclusive competences in the EC legal order. *European Law Review*, 2007, roč. 32, č. 1, s. 3-28.

<sup>36</sup> Instituce EU například od počátku měly plnou autonomii ohledně statutu svých úředníků.

<sup>37</sup> Srv. Opinion 1/75 *Local cost standard*. ECR 1355, body 11-13; o rok později ve věci Donckerwolcke (41/76 [1976] ECR 1921, bod 32) Soudní dvůr jasně řekl, že „plan odpovědnost v oblasti obchodní politiky byla přenesena na Společenství.“

legislativu po uplynutí přechodného období.<sup>38</sup> Zřizovací smlouvy poprvé pojem výslovně zmínily v Maastrichtské smlouvě v souvislosti s definicí subsidiarity.<sup>39</sup>

V průběhu času bylo navrhováno zařazení dalších oblastí do sféry výlučných kompetencí, kromě výše uvedených se jednalo například o společnou zemědělskou politiku či dopravu<sup>40</sup>, zejména ale kompetenci harmonizovat legislativu členských zemí k dokončení vnitřního trhu (dnes čl. 114 SFEU).<sup>41</sup> V druhém případě to výslovně odmítl Soudní dvůr v roce 2002, podle něj „toto ustanovení nesvěřuje Společenství výlučnou působnost upravovat hospodářské činnosti v rámci vnitřního trhu.“<sup>42</sup>

Spolu se snahami o zpřesnění rozdělení kompetencí při přípravě Smlouvy o Ústavě došlo i k přesnému vymezení výlučných kompetencí, ustanovení převzala beze změny i Lisabonská smlouva. Podle čl. 3 odst. 1 SFEU má EU výlučné kompetence v následujících oblastech:

- 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.

Všechny oblasti mají pro své zařazení logické vysvětlení, seznam ale nezůstal bez kritiky, většinou poukazující na to, že je přes svou stručnost stále příliš široký a že rozhodně pouze neodráží dosažený stav integrace, což je nakonec zřejmé i ve srovnání s judikaturou uvedenou výše.<sup>43</sup> Konkrétně je sporné uvedení ochrany hospodářské soutěže,<sup>44</sup> poukazováno je na to, že cla mezi členskými zeměmi jsou již zakázána a vnější celní unie je součástí společné obchodní politiky, tudíž položka celní unie je nadbytečná. Lze pokládat za přinejmenším zvláštní, jestliže je za výlučnou kompetenci EU pokládána měnová unie, tedy něco, co je omezeno pouze na vybrané členské státy, zatímco řada zemí uplatňuje výjimku.<sup>45</sup>

Zásady výkonu výlučných kompetencí jsou předestřeny v čl. 2 odst. 1 SFEU: „Svěřují-li v určité oblasti Smlouvy Unii výlučnou pravomoc, může pouze Unie vytvářet a přijímat právně závazné akty a členské státy tak mohou činit pouze tehdy, jsou-li k tomu Unii zmocněny nebo provádějí-li akty Unie.“ Ustanovení mluví samo za sebe: jakmile nějaká oblast spadá pod výlučné kompetence, státy ztrácejí možnost v ní přijímat vlastní legislativu, pravidlo platí i v případě, že EU se rozhodne příslušnou kompetenci nevykonávat.

<sup>38</sup> „Členské státy nejsou nadále oprávněny vykonávat žádné vlastní pravomoci ve věci ochranných opatření ve vodách pod svou jurisdikcí.“ 804/79 *Commission v United Kingdom* [1981] ECR 1045, bod 18.

<sup>39</sup> Jednalo s o tehdejší článek 3b SES.

<sup>40</sup> European Commission. *The Principle of Subsidiarity. SEC (92) 1990 final*. 27. října 1992, s. 6-8 (zde také více k představě Komise o výlučných kompetencích).

<sup>41</sup> Srv. diskuzi o čl. 114 SFEU (95 SES) výše nebo názor generálního advokáta Fennellyho ve věci C-376/98 *Germany v European Parliament and Council*. 15. června 2000, body 134-141.

<sup>42</sup> Rozsudek C-491/01 *Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco* [2002] ECR I-11453, bod 179; podobné závěry již přinesl zmíněný předchozí rozsudek ve věci tabákové reklamy.

<sup>43</sup> K tomu také BAST a BOGDANDY 2009, s. 306.

<sup>44</sup> Proč je potom v čl. 103 odst. 2 písm. e) SFEU ustanovení o poměru mezi vnitrostátním a unijním soutěžním právem? Soudní dvůr považoval dosud hospodářskou soutěž za sdílenou kompetenci, srv. 14/68 *Walt Wilhelm* [1969] ECR 1.

<sup>45</sup> SCHÜTZE, Robert. Lisbon and the federal order of competences: A prospective analysis. *European Law Review*, 2008, roč. 33, č. 5, s. 712. Daleko závažnější je kritika čl. 3 odst. 2 SFEU, vymezujícího vnější výlučné kompetence EU. Podle mnoha názorů ustanovení jde daleko za rámec dosaženého stavu a proti judikatuře Soudního dvora. Jeden z výkladů odst. 2 zní, že ve vnějších vztazích si EU může vybrat pouze mezi dvěma možnostmi: „buď nemá kompetenci vůbec, nebo jen výlučnou.“ CREMONA, Marise. Constitutional Basis for Effective External Action? An Assessment of the Provisions on EU External Action in the Constitutional Treaty? *EUI Working Paper*, 2006, č. 30, s. 11; jelikož v kapitole nejsou vnější kompetence EU separátně diskutovány, k obecnému výkladu o nich srv. SVOBODA, Pavel. Právo vnějších vztahů Evropské unie. Praha: Linde, 2007, s. 47-68.

V praxi však jsou zmíněné zásady moderovány právě možností postupu států v rámci zmocnění EU. Například u společné obchodní politiky čl. 11 nařízení 2603/69 dovoluje každé zemi omezit export do státu mimo EU na základě ochrany veřejného pořádku, typicky při uvalování hospodářských sankcí.<sup>46</sup> Podobně mohou členské státy přijímat prováděcí opatření v oblastech výlučných kompetencí, jednají poté ale jako „ochránci společného zájmu“ a musí své kroky úzce koordinovat s Komisí.<sup>47</sup>

Výlučné kompetence EU mají ze svou charakteristikou dalekosáhlý dopad na vztah členských států a EU. Na druhou stranu, jak z judikatury Soudního dvora, tak nakonec též z Lisabonské smlouvy (i přes spory ohledně podoby seznamu) plyne, že jejich rozsah je skutečně minimální a nepotvrzuje se často zastávaný názor o všemocnosti této organizace. Podle našeho názoru se již okruh kompetencí pod tuto kategorii spadající nebude mít tendenci do budoucna rozšiřovat.

### 1.3.3. Sdílené kompetence EU

Kategorie sdílených kompetencí je standardním formou rozdělení kompetencí mezi EU a členské státy. Není zde žádná pevná odpovědnost, obě strany postupují společně k naplnění cílů, přičemž rovnováha mezi nimi je určována aktuální poptávkou po činnosti EU.<sup>48</sup> Ani ona nebyla z počátku definována ve zřizovacích smlouvách a její vymezení, stejně jako oblastí k ní patřící, plynuly z judikatury Soudního dvora (viz dále). Smlouva o ústavě a následná Lisabonská smlouva mezi sdílené kompetence zařadily následující oblasti (čl. 4 odst. 2 SFEU):

- vnitřní trh,
- sociální politika, pokud jde o hlediska vymezená v této smlouvě,
- hospodářská, sociální a územní soudržnost,
- zemědělství a rybolov (mimo ochranu mořských zdrojů)
- životní prostředí,
- ochrana spotřebitele,
- doprava,
- transevropské sítě,
- energetika
- prostor svobody, bezpečnosti a práva,
- bezpečnost v oblasti veřejného zdraví, pokud jde o hlediska vymezená v této smlouvě.<sup>49</sup>

Seznam je demonstrativní, kategorie sdílených kompetencí je totiž tzv. zbytková, zahrnuje všechny oblasti nespádající pod výlučné a doplňkové kompetence (čl. 4 odst. 1 SFEU).<sup>50</sup> Čl. 2 odst. 2 SFEU určuje podmínky výkonu sdílených kompetencí: „Svěřují-li v určité oblasti Smlouvy Unii pravomoc sdílenou s členskými státy, mohou v této oblasti vytvářet a přijímat právně závazné akty Unie i členské státy. Členské státy vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala. Členské státy opět vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém se Unie rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat.“

<sup>46</sup> Potvrzeno v C-83/94 *Leifer* [1995] ECR I-3231.

<sup>47</sup> 804/79 *Commission v United Kingdom* [1981] ECR 1045, bod 30, samozřejmě jen za předpokladu, že se EU nerozhodne vykonávat vše sama. Více k diskuzi o výjimkách SCHÜTZE 2009, s. 173-184.

<sup>48</sup> Podrobněji ke sdíleným kompetencím KONSTANTIDINIDES, Theodore. *Division of Powers in European Union Law: The Delimitation of Internal Competences between the EU and the Member States*. Alphen: Kluwer Law, 2009, s. 168-179.

<sup>49</sup> K čl. 4 odst. 3 a 4 SFEU viz dále.

<sup>50</sup> Výslovně to uvedlo i prezidium Konventu, viz dokument Konventu CONV 724/03 z 26. května 2003, s. 70 a 73; tvrzení ovšem není úplné, srv. kompetence u Společné zahraniční a bezpečnostní politiky a kompetence spadající pod čl. 5 SFEU (srv. dále).



Ustanovení si zasluhuje podrobnější vysvětlení, neboť poměry v oblasti sdílených kompetencí získávají několik podob. První z nich je stav, kdy EU dosud nevykonává žádnou činnost v dané oblasti, což je dle Smluv výchozí situace. Poté mají členské státy právo upravovat záležitosti dle své vůle, samozřejmě ale musí zachovávat zásadu loajality s EU a zohledňovat její obecné cíle, stejně jako například přímo účinné články Smluv (srv. také čl. 4 odst. 3 L-SEU).

Vše se změní, pokud se EU rozhodne v dané oblasti přikročit k činnosti. Členské země v předmětné oblasti neztrácejí své kompetence, ale k předchozím obecným povinnostem se přidává kritérium respektu závazků odvozených ze schválené legislativy. Zásah EU, tzv. legislativní preempce, opět může nabývat několika podob, vždy se ale týká pouze dané věci, nikoliv obsazení celé oblasti kompetencí. To přímo přiznává rovněž Protokol č. 25 o výkonu sdílených kompetencí, připojený k Lisabonské smlouvě.

Předchozí poznámka neznamená, že preempce nemůže být v konkrétním případě úplná. Jedná se poté o přístup úplné harmonizace, ze které členské státy nejsou oprávněny činit výjimky. Příkladem může být kauza týkající se povinnosti používání tzv. tlumených světel (dim-dip) u automobilů ve Spojeném království v 80. letech minulého století. Tato světla sice byla bezpečnější než jiné druhy, jelikož ale v té době platné nařízení o obchodu s automobily na vnitřním trhu tento typ světel neznalo, došel Soudní dvůr k závěru, že Spojené království nebylo oprávněno odchýlit se od předepsaných standardů.<sup>51</sup> Výsledek tak je svým dopadem podobný jako u výlučných kompetencí, tam je ale aktivita členských států vyloučeno dopředu v celé oblasti, zde pouze co se týče rozporu s legislativním opatřením EU.

Zásah EU nemusí vždy zbavit státy uvážení zcela, to se týká zvláště tzv. minimální harmonizace. Tu Smlouvy přímo předvídají pro řadu oblastí, kde riziko rozdílného přístupu zemí není tak nebezpečné nebo není z politického hlediska úplná harmonizace průchodná.<sup>52</sup> Legislativa EU poté určuje pouze minimální nepodkročitelný standard a státy jsou oprávněny přijmout vlastní, přísnější opatření,<sup>53</sup> preemptivní dopad legislativy je pouze částečný.

Lisabonská smlouva dokončuje kruh, neboť poprvé výslovně počítá i s možností navrácení určitých kompetencí členských státům. Nejčastěji se tak může stát přímým zrušením legislativního aktu EU, Rada je také oprávněna vyzvat Komisi k předložení návrhů na zrušení některé legislativy.<sup>54</sup> Jestliže je akt zrušen, mizí jeho preemptivní dopad a členským zemím se navrácí prostor pro volné uvážení ve stejném rozsahu jako před zásahem EU.

Přímo ze Smluv mají další odlišný režim sdílené kompetence vyjmenované v čl. 4 odst. 3 a 4 SFEU, konkrétně se jedná o oblasti výzkumu, technologického rozvoje, humanitární pomoci a rozvojové spolupráce. EU a státy zde vykonávají paralelní kompetence, každý z nich může postupovat po vlastní linii, činnost jednoho nebrání činnost druhého a preempce tak chybí úplně. Byť není vyloučeno vzájemné negativní ovlivnění, členské státy a EU by se měly vyhnout přímým zásahům škodícím aktivitám druhé strany (zásada loajality). Je otázkou, zda vůbec tyto kompetence měly být s ohledem na způsob jejich výkonu zařazeny mezi sdílené.<sup>55</sup>

Podaný přehled napovídá, že kategorie sdílených kompetencí je velmi nejednotná a liší se jak obecným výkonem kompetencí, tak především rozsahem aktivit EU v jednotlivých oblastech. Mnohá opatření v sektorech jako zemědělství nebo vnitřní trh se v praxi podobají výlučným kompetencím, naopak například u dopravy je preempce velmi omezená. Není proto možné poskytnout přesné zhodnocení dělby kompetencí, vždy je potřebné přesně zkoumat příslušné právní základy a konkrétní legislativu na ně navázanou (viz také čl. 2 odst. 6 SFEU). V neposlední

<sup>51</sup> 60/86 *Commission v United Kingdom* [1988] ECR 3921.

<sup>52</sup> Jde například o sociální politiku (čl. 152 odst. 2 písm. b) SFEU) ochranu spotřebitele (čl. 169 SFEU) nebo životní prostředí (čl. 193 SFEU).

<sup>53</sup> Srov. za všechny argumentaci soudu v C-11/92 *The Queen v Secretary of State for Health, ex parte Gallaber* [1993] ECR I-3545, bod 20.

<sup>54</sup> Srv. Prohlášení č. 18 k Lisabonské smlouvě. Úř věst. C 83, 30. března 2010, s. 344-345.

<sup>55</sup> Je také sporné, jak je například u rozvojové politiky pojetí paralelních kompetencí kompatibilní s čl. 210 SFEU, předpokládajícím sladování programů rozvojové pomoci mezi EU a členskými státy.

řadě existují doktrinální rozepře, jak prakticky mají členské země na preempci reagovat, jestli je například vhodnější rozpornou vnitrostátní legislativu rušit či neaplikovat. V tomto směru Lisabonská smlouva situaci více zatemnila než vysvětlila.<sup>56</sup> Není však sporu o tom, že sdílené kompetence jsou v současnosti nejdůležitější kategorií a že jejich „ohebnost“ je vhodným vyjádřením kooperativního svazku EU a členských států.

#### 1.3.4. Koordinační a doplňkové kompetence EU

V oblastech tzv. doplňkových kompetencí je role EU nejméně významná, jsou to členské státy, které si zde ponechávají hlavní slovo. Také u této kategorie byl její obsah i pod ní patřící oblasti nejdříve definovány Soudním dvorem, u některých záležitostí to ovšem naznačovaly i zřizovací smlouvy.<sup>57</sup> Lisabonská smlouva jmenuje v čl. 6 SFEU tyto sektory, vzhledem ke zbytkovému charakteru sdílených kompetencí jde o taxativní výčet:

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

Úkolem doplňkových kompetencí je podporovat aktivity zemí ze strany EU, aniž by ovšem nahrazovala jejich kompetence. EU většinou v těchto oblastech přijímá různá doporučení, širší strategie či jiné nezávazné pokyny. Na druhou stranu, pokud jí to v určité věci dovolují Smlouvy, je oprávněna přijímat rovněž závaznou legislativu, jejím společným znakem ale je zákaz harmonizovat právní předpisy členských států (čl. 2 odst. 5 SFEU). Chybí rovněž prvek preempce, země sice musí závaznou legislativu zohledňovat, ta ale nesmí zasahovat do jejich činnosti v předmětné otázce.

V praxi jsou stejně jako v jiných kategoriích mezi jednotlivými oblastmi velké rozdíly ohledně závažnosti zásahů EU a ačkoliv jsou doplňkové kompetence teoreticky jasně vymezeny, ne vždy je zákaz harmonizace dodržen. Členské státy jsou totiž povinny také zde dodržovat všeobecné požadavky plynoucí z unijního práva, včetně přímo účinných ustanovení zřizovacích smluv. Proto například v oblasti vzdělávání sice platí zákaz diskriminace, ale judikatura Soudního dvora, odvolávající se na zásady jako zákaz diskriminace na základě národnosti nebo volný pohyb osob do značné míry zasahovala do pravidel vzdělávání na úrovni států.<sup>58</sup> Narušovat své vyhrazené kompetence mohou ale společným rozhodováním i samy členské země. Příkladem je oblast veřejného zdraví, která je zasazena s využitím jiným právních základů, typicky životní prostředí (čl. 192 SFEU, například čistota vod a vzduchu) a především vnitřního trhu, u kterého lze zmínit již několikrát diskutovanou kauzu tabákové reklamy a další, rovněž citované případy (viz výše).

#### 1.3.5. Kompetence EU mimo „kategorie“

Tři uvedené kategorie z hlediska formální logiky pokrývají, spolu s výlučnými kompetencemi členských zemí, všechny možnosti spektra rozdělení kompetencí mezi EU a členské státy. Bohužel, politické ohledy při tvorbě Smlouva o ústavě (a následně Lisabonské smlouvy) vedly

<sup>56</sup> K tomu OOIK, Ronald van. The European Court of Justice and the Division of Competences in the European Union. IN: OBRADOVIC, Daniela, LAVRANOS, Nikolaos (eds). *Interface between EU Law and International Law*. Groningen: Europa Law Publishing, 2007, s. 22-25.

<sup>57</sup> Zvláště uvedením článků vylučujících harmonizaci právních předpisů členských zemí v určité oblasti.

<sup>58</sup> ARNULL, Anthony a kol. *European Union Law*. London: Sweet and Maxwell, 2006, s. 96-97.

k tomu, že pro některé oblasti byly založeny zvláštní kategorie, stojící mimo zmíněné varianty, což konstrukci rozdělení kompetencí znepřehledňuje a v konečném důsledku komplikuje.

První takovou skupinou je koordinace hospodářské, sociální a zaměstnanostní politiky členských států (čl. 5 SFEU). Podle některých názorů měly být správně umístěny mezi sdílené kompetence, panovaly ale obavy, že využití legislativní preempce není v takto důležitých sektorech akceptovatelné. Naopak včlenění do doplňkových kompetencí bylo považováno za příliš opatrné, odtud vznikl kompromis s novou kategorií. Způsob výkonu těchto kompetencí není příliš jasný, EU se sice soustředí na podporu členských zemí, v některých případech, zvláště v hospodářské politice, je ale oprávněna vydávat také závazná legislativní opatření. Do budoucna mohou nastávat problémy s rozlišováním mezi těmito a sdílenými kompetencemi, je například přinejmenším zvláštní, pokud sociální politika je uvedena v obou kategoriích.<sup>59</sup>

Lisabonská smlouva sice zrušila pilířovou strukturu, zvláštní pozice společné zahraniční a bezpečnostní politiky do značné míry setrvala. Proto i kompetence EU v této oblasti jsou vymezeny zvlášť, podle čl. 2 odst. 4 SFEU: „Unie má v souladu s ustanoveními Smlouvy o Evropské unii pravomoc vymezovat a provádět společnou zahraniční a bezpečnostní politiku včetně postupného vymezení společné obranné politiky.”<sup>60</sup> To naznačuje samostatnou kompetenci EU, přinejmenším u zahraniční a bezpečnostní politiky. Ve skutečnosti mají členské státy možnost provádět vlastní zahraniční politiku a snahy obou úrovní existují spíše vedle sebe, EU chybí jakákoliv možnost preempce.

#### 1.4. Podmínky výkonu kompetencí EU: zásady subsidiarity a proporcionality

80. léta minulého století, zejména pak přijetí Jednotného evropského aktu, přinesly mohutné rozšíření aktivit EU (EHS) do řady dalších oblastí. Byly vyslovovány obavy z přílišného posilování organizace a jejích zásahů na úkor členských států, z toho důvodu byly do Maastrichtské smlouvy vloženy pojistky, které měly vývoj přibrzdit. Přes časté názory o opaku je nutné si uvědomit, že dále rozebírané zásady subsidiarity a proporcionality jsou pravidly výkonu kompetencí EU, neslouží jako zásady vymezení přenosu kompetencí mezi členskými státy a EU. To, jestli EU danou kompetenci má nebo nemá, řídí zásada svěřených kompetencí a zřizovací smlouvy, naplnění podmínek subsidiarity a proporcionality se posuzuje pouze v oblastech svěřených kompetencí u konkrétního opatření (legislativního aktu).

##### 1.4.1. Zásada subsidiarity

Subsidiarita je koncept starý několik staletí, uplatňuje se v mnoha oborech lidské činnosti od srovnávací jurisprudence až po teologii.<sup>61</sup> V EU se poprvé objevila v Jednotném evropském aktu u politiky životního prostředí, v obecné rovině se stala součástí Maastrichtské smlouvy v tehdejší čl. 3b SES. Znění příslušných článků se od té doby příliš nezměnilo, proto zde rovnou využijeme ustanovení Lisabonské smlouvy. Čl. 5 odst. 3 SEU říká: „Podle zásady subsidiarity jedná Unie v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie.” Další podrobnosti ohledně uplatňování mechanismu jsou upraveny v Protokolu č. 2 k Lisabonské smlouvě.

Zásada subsidiarity má velmi zjednodušeně sloužit k tomu, aby rozhodnutí byla přijímána „co nejbližše občanům“ (čl. 10 odst. 3 SEU) a EU nezasahovala do věcí, které lze řešit na nižších

<sup>59</sup> K tomuto druhu kompetencí srv. CRAIG, Paul. Competence: Clarity, Conferral, Containment and Consideration. *European Law Review*, 2004, roč. 29, č. 3, s. 337-340.

<sup>60</sup> Podrobnosti předvídané v citovaném odstavci upravuje hlava V SEU.

<sup>61</sup> Šíře zdrojů k subsidiaritě je téměř nekonečná, kromě dále citovaných pro (zdaleka ne vyčerpávající seznam) srv. SCHÜTZZE 2009, s. 244, z českých textů příspěvky v GEORGIEV, Jiří (ed). *Princip subsidiarity v právní teorii a praxi*. Praha: CEVRO, 2007.

úrovních. Aby opatření přijímané v oblasti kompetencí EU splňovalo podmínku subsidiarity, je třeba zohlednit následující kritéria:

- problém nelze vyřešit na úrovni členských států nebo stupních nižších,
- problém je výhodné řešit na úrovni EU.

Obě podmínky by měly být naplněny současně, nemusí nutně vždy platit, že pokud na něco nestačí státy, musí automaticky zasáhnout EU.<sup>62</sup> U výlučných kompetencí je posuzování zbytečné, jak již bylo řečeno, členské země v nich ztratily právo na autonomní postup. Subsidiarita je dynamickým konceptem a proto by bylo chybou se domnívat, že slouží pouze jako nástroj omezení kompetencí EU. Jestliže se změní situace a v nějakém případě bude v danou chvíli výhodnější činnost EU, může ta přijmout opatření i přes dřívější nepřípustnost takového kroku. Samozřejmě to platí rovněž naopak, akt by měl být zrušen, jestliže vnější okolnosti nadále neospravedlňují aktivity na unijním stupni.

Zásada subsidiarity má sice „jasný cíl, ale neurčitý obsah“,<sup>63</sup> proto její praktické fungování závisí možná více než na definici na mechanismech implementace zásady. Jelikož se jedná o koncept s politickým a právním rozměrem, dvojí je také cesta kontroly dodržování podmínek subsidiarity. Primární je role orgánů účastnících se legislativního procesu EU. Komise každý návrh legislativního aktu rozsáhle konzultuje se všemi aktéry na národní i regionální úrovni a přikládá k němu podrobné odůvodnění, které se musí opírat o kvalitativní, pokud možno též kvantitativní data ospravedlňující, proč má zasáhnout právě EU (srv. čl. 5 Protokolu č. 2). Zásadu jsou povinny brát v úvahu Rada a Evropský parlament v dalších fázích přijímání návrhu, vysvětlení o splnění podmínek musí být součástí preambule konečného aktu. Komise každoročně vydává zprávu, ve které popisuje vývoj naplňování subsidiarity obecně i u konkrétních sporných legislativních návrhů.<sup>64</sup>

Od počátku zavedení subsidiarity byl vyjadřován pocit, že posuzování splnění podmínek pouze politickými orgány EU není dostatečné, chybí možnost vyjádření druhé strany, totiž institucí národních států.<sup>65</sup> V souvislosti s přípravou Smlouvy o ústavě bylo diskutováno množství řešení, nakonec zvítězila varianta zapojující do kontroly dodržování subsidiarity vnitrostátní parlamenty, ta se bez větších změn stala součástí Lisabonské smlouvy (čl. 5 odst. 3 SEU a čl. 6 a 7 Protokolu č. 2). Komise je povinna každý návrh legislativního aktu zaslat parlamentům, ty mají osm týdnů na posouzení, zda návrh podle nich kritéria subsidiarity splňuje nebo nikoliv. Jestliže odmítavé stanovisko zašle přinejmenším jedna třetina parlamentů,<sup>66</sup> Komise návrh přezkoumá a rozhodne o jeho zachování, změně, případně stáhnutí (procedura tzv. žluté karty). Pokud návrh podléhá řádné legislativní proceduře, porušení subsidiarity namítá nejméně polovina vnitrostátních parlamentů a Komise setrvá na původní verzi návrhu, mohou Evropský parlament nebo Rada rozhodnout o odmítnutí zdůvodnění Komise a tím automaticky celého návrhu (tzv. oranžová karta).

Při uvedení subsidiarity do práva EU nebylo zřejmé, jestli splnění zásady má právo přezkoumávat Soudní dvůr. Praxe jakékoliv pochyby vyvrátila,<sup>67</sup> výslovně pravomoc Soudního dvora potvrdil čl. 8 Protokolu č. 2, podle kterého porušení subsidiarity je možné zkoumat v rámci žaloby na neplatnost. Poměrně bohatá dosavadní judikatura naznačuje, že Soudní dvůr uplatňuje opatrný přístup k přezkumu, větší důraz klade na splnění procesních požadavků, u obsahových

<sup>62</sup> Efektivnější řešení třeba může být dosaženo globální nebo bilaterálně mezistátní spoluprací.

<sup>63</sup> Dereck Wyatt citovaný v KONSTANTINIDIS 2009, s. 121.

<sup>64</sup> Povinnost plyne z čl. 9 Protokolu č. 2, poslední zpráva viz European Commission. Report from the Commission on Subsidiarity and Proportionality. COM (2010) 547 Final, 8. října 2010.

<sup>65</sup> Členské státy jsou samozřejmě zastoupeny v Radě, to je však pořád instituce EU.

<sup>66</sup> Ve dvoukomorových parlamentech má každá komora jeden hlas.

<sup>67</sup> K roli Soudního dvora za všechny BŘICHÁČEK, Tomáš. Prístup Evropského soudního dvora k principu subsidiarity. *Právník*, 2008, roč. 147, č. 2, s. 145-159.

kritérií nechává prostor pro uvážení politickým orgánům.<sup>68</sup> Pokud už se k přezkumu určitých návrhů prizmatem subsidiarity Soudní dvůr dostal, tak se zvláště v oblasti vnitřního trhu postavil za aktivity EU v daných případech a námitky o porušení subsidiarity neuznal.<sup>69</sup>

Reálný dopad zásady subsidiarity a otázka jejího (ne)dodržování patří k nejkontroverznějším tématům v evropském právu, zde představíme jen základní obrysy debaty. Podle jednoho tábora jde o víceméně symbolický nástroj, který byl vytvořen jako zastírací manévr pro uspokojení veřejnosti a jiných aktérů v národních státech a neplní svůj původní cíl zkoumat nutnost zásahu EU.<sup>70</sup> Kritika je spojena s údajně špatně fungujícími mechanismy kontroly, politické orgány EU mají zájem rozšiřovat kompetence EU (a tedy své vlastní) a jsou vždy schopny odůvodnit, proč je danou věc potřebné upravit na unijní úrovni.<sup>71</sup> V tom je podporuje Soudní dvůr se svým benevolentním přístupem, jenž ještě nikdy nezrušil legislativní akt pro porušení zásady subsidiarity.<sup>72</sup> Oproti tomu druhá strana diskuze tvrdí, že subsidiarita má přinejmenším nepřímý dopad, instituce EU zvažují odpovědněji své kroky a kompetence členských států jsou lépe chráněny.<sup>73</sup> Soudní dvůr podle této verze rovněž bere přezkum vážně a podrobně se jím zabývá.<sup>74</sup> Hodnocení závisí na normativním přesvědčení pozorovatele, pravda je taková, že převládá pocit nefunkčnosti systému, proto se Lisabonská smlouva, jak již bylo řečeno, pokusila kontrolu subsidiarity v politické a soudní rovině posílit.<sup>75</sup> Hodně se očekává zejména od zapojení vnitrostátních parlamentů, až praxe ukáže, nakolik budou schopné své kroky koordinovat a získat skutečný vliv.<sup>76</sup>

#### 1.4.2. Zásada proporcionality

Proporcionalita je známým právním konceptem v evropském právu, poprvé v něm byla zmíněna jako zásada týkající se oprávněnosti zásahu do práv jednotlivce již na počátku 70. let minulého století.<sup>77</sup> V souvislosti s ústavní rovinou výkonu kompetencí na úrovni EU se objevila spolu se subsidiaritou až s čl. 3b SES v Maastrichtské smlouvě.<sup>78</sup> Ustanovení stručně uvádělo, že „činnost Společenství nepřekročí rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů této smlouvy.“ Podrobnější podmínky určil Protokol o subsidiaritě a proporcionalitě přiložený k Amsterdamské smlouvě. Lisabonská smlouva nezměnila významně obsah hlavního pravidla (srv. čl. 5 odst. 4 SEU), jistých posunů doznal protokol, návrhy legislativy EU nyní mají zohledňovat, „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.“ (čl. 5 Protokolu č. 2 k Lisabonské smlouvě)

Cílem naplnění zásady proporcionality je minimalizovat zásahy unijní legislativní činnosti na všechny relevantní subjekty, samozřejmě především členské státy. Jestliže subsidiarita je vnímána

<sup>68</sup> Například C-84/94 *United Kingdom v Council* [1996] ECR I-5755, body 58-59.

<sup>69</sup> Za všechny C-377/98 *Netherlands v European Parliament and Council* [2001] ECR I-7079, body 30-33; C-154/04 *R v Secretary of State for Health, ex parte Alliance for Natural Health*. Sb. rozh. s. 2005, I-6451, body 99-108.

<sup>70</sup> Například DAVIES, Gareth. Subsidiarity: The Wrong Idea, In the Wrong Place, At the Wrong Time. *Common Market Law Review*, 2006, roč. 43, č. 1, s. 63-84.

<sup>71</sup> K tomu WEATHERILL, Stephen. Competence Creep and Competence Control. *Yearbook of European Law*, 2004, roč. 23, s. 17-18.

<sup>72</sup> Srv. BŘICHÁČEK 2008, passim.

<sup>73</sup> BAST a BOGDANDY 2009, s. 287.

<sup>74</sup> MAYER 2003, s. 10-11 a literatura tam citovaná.

<sup>75</sup> Více k tomu SCHÜTZE, Robert. Subsidiarity after Lisbon: Reinforcing the Safeguards of Federalism? *Cambridge Law Journal*, 2009, roč. 68, č. 3, s. 525-536.

<sup>76</sup> Analýza úpravy v Lisabonské smlouvě vyvolává v tomto směru spíše skepsi, srv. například ČAKRT, František. Lisabonská smlouva a národní parlamenty. *Jurisprudence*, 2010, roč. 16, č. 4, s. 3-13.

<sup>77</sup> Generální advokátka Duthéillet de Lamothe v případě 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* [1970] ECR 1125.

<sup>78</sup> Podrobně k obsahu pojmu proporcionality v EU (nejen ústavních souvislostech) HARBO, Tor-Inge. The Function of the Proportionality Principle in EU Law. *European Law Journal*, 2010, roč. 16, č. 2, s. 158-185.

jako jakýsi test nezbytnosti zásahu EU, proporcionalita má posuzovat intenzitu zásahu EU. Možností uvážení je mnoho, zvažovat lze, jakou má mít zásah hloubku, ale rovněž jakou legislativní formu nabude.<sup>79</sup> Komise naplnění zásady posuzuje při formulaci svých návrhů, celkově je ale možné říci, že koncept proporcionality je ještě daleko mlhavější a politicky zabarvenější než subsidiarita, proto i Komise na něj neklade takový důraz.<sup>80</sup> S ohledem na charakter zásady Soudní dvůr námitky proti jejímu porušení přezkoumává jen neochotně s tím, že naplnění podmínek proporcionality je věcí politických aktérů při schvalování legislativy.<sup>81</sup> Lze proto pokládat za nešťastné, že na rozdíl od subsidiarity nezískaly národní parlamenty v Lisabonské smlouvě právo vyjadřovat se také k proporcionalitě.<sup>82</sup> Zásada proporcionality bude pravděpodobně rovněž z tohoto důvodu nadále fungovat spíše jako neformální výzva pro legislativní orgány EU, než aby se stala vynutitelnou pojistkou v procesu výkonu kompetencí.

---

<sup>79</sup> Obecně jsou například nařízení považovány za nástroje výraznějšího zásahu než směrnice.

<sup>80</sup> Srv. výsledky v European Commission. Report from the Commission on Subsidiarity and Proportionality. *COM (2010) 547 Final*, 8. října 2010.

<sup>81</sup> Za všechny C-233/94 *Germany v European Parliament and Council* [1997] ECR I-240, body 55-56.

<sup>82</sup> Stejně WEATHERILL, Stephen. Competence and Legitimacy. In: BARNARD, Catherine, ODUDU, Okeoghene (eds). *The Outer Limit of European Law*. Oxford: Hart, 2009, s. 31.