

## 4 POSÍLENÁ SPOLUPRÁCE JAKO VHODNÝ NÁSTROJ PRO HARMONIZACI

Tato kapitola přináší celkový pohled na nástroj posílené spolupráce a ve stručnosti popisuje jeho vývoj. Cílem této kapitoly je zhodnotit, zda posílená spolupráce představuje vhodný nástroj, a to jak z obecného pohledu, tak z hlediska harmonizace daní.

### 4.1 Krátký exkurz k pravomocem Evropské unie

Aby bylo možné definovat nástroj posílené spolupráce, je na tomto místě vhodné provést krátký úvod do problematiky pravomocí Evropské unie, která je velmi specifická. Stěžejním principem pro fungování Evropské unie je princip svěřených pravomocí.<sup>67</sup> Evropská unie, jakožto nadnárodní organizace, disponuje pouze těmi pravomocemi, které na ni byly členskými státy prostřednictvím zakládacích smluv a jejich pozdějších novelizací přeneseny. „Původní“ pravomoci jsou odvozené od členských států a Evropská unie nedisponuje pravomocemi sama od sebe. S přenosem každé pravomoci musí vyslovit souhlas členské státy, jsou tzv. pány Smluv. Samotný způsob vymezení pravomocí Evropské unie má odjakživa nejasné kontury. Nikde nenalezneme taxativní výčet všech pravomocí EU a kvůli tomu často vznikají pochybnosti o skutečné existenci některých pravomocí či jejich rozsahu. Děje se tak i přesto, že poslední novelizace zakládacích smluv, Lisabonská smlouva podepsaná 13. 12. 2007, se pokusila o jejich soupis.

Původní zakládací smlouvy neobsahovaly žádnou systematizaci svěřených pravomocí, pouze vytyčily obecné cíle, kterých mělo tehdejší Evropské hospodářské společenství dosáhnout. Exaktnost vymezení jednotlivých pravomocí se velmi lišila. V některých oblastech byla ustanovení vyjádřena velmi přesně, v jiných naopak nejasně, a s vyjasněním musel pomoci Soudní dvůr. Na této úpravě můžeme nalézt pozitivní i negativní aspekty. Na jednu stranu tato úprava umožňuje zohlednit neustálý vývoj společnosti a na nové podněty poté svižně reagovat. Na druhou stranu s sebou přináší nižší míru právní jistoty.<sup>68</sup> Jak bylo uvedeno výše, Smlouva o fungování Evropské unie (v Lisabonském znění)<sup>69</sup> se pokusila o soupis druhů a oblastí pravomocí EU, a to ve svých člancích 2 až 6. Tato ustanovení však nezakládají pravomoci přímo, pouze

---

<sup>67</sup> Srov. čl. 5 odst. 1 Smlouvy o EU.

<sup>68</sup> TOMÁŠEK, Michal, Vladimír TÝČ, Irena PELIKÁNOVÁ, et al. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013. s. 147–148. ISBN 978-80-87576-53-3.

<sup>69</sup> Dále také „SFEU“.

stanoví, v jakých oblastech mohou být pravomoci založeny. Další ustanovení Smlouvy o fungování Evropské unie poté konkretizují orgány, kterým pravomoc náleží.

Smlouva o fungování EU provádí kategorizaci pravomocí následovně:

- a) *výlučné pravomoci*<sup>70</sup> (přičemž členské státy mohou v těchto oblastech konat pouze, pokud jsou k tomu EU zmocněny; jediné EU má právo dané oblasti legislativně upravovat; svěřené pravomoci jsou vymezené taxativním výčtem);
- b) *sdílené pravomoci*<sup>71</sup> (jedná se o tzv. zbytkovou oblast, jelikož pod sdílené pravomoci patří všechny oblasti, které nespádají do pravomocí výlučných, koordinačních a podpůrných. Výčet sdílených pravomocí je demonstrativní. O výkon se dělí členské státy s Evropskou unií a legislativu mohou přijímat jak orgány EU, tak orgány členských států. Je však nutné zamezit konkurující úpravě. Z toho důvodu je tato oblast sdílených pravomocí ovládána principem preempce, kdy členské státy vykonávají sdílené pravomoci v rozsahu, v jakém EU pravomoci nevykonala anebo přestala vykonávat.<sup>72</sup> Pokud Evropská unie však v nějaké oblasti již konala, znamená to, že jakákoliv další aktivita členských států je zcela vyloučena. Dle Protokolu o výkonu sdílených pravomocí platí, že „obsazenou oblastí“ jsou pouze prvky upraveny předmětným unijním aktem. Výkon sdílených pravomocí je ovládán zásadami subsidiarity a proporcionality<sup>73</sup>);
- c) *koordinační pravomoci*<sup>74</sup> (EU přijímá opatření ke koordinaci politik zaměstnanosti a hospodářské politiky členských států);
- d) *podpůrné pravomoci*<sup>75</sup> (EU nenahrazuje pravomoc členských států v těchto oblastech, ale podporuje, doplňuje a koordinuje činnosti členských států).

Aby však vymezení pravomocí EU bylo více nejednoznačné, Smlouva o fungování EU obsahuje tzv. flexibilní klauzule, jež mají pokrýt oblasti, které nebylo možné upřesnit.<sup>76</sup> Pro oblast vnitřního trhu se jedná o článek 26 SFEU<sup>77</sup> v kombinaci s článkem 114 SFEU.<sup>78</sup> Pro ostatní oblasti se jedná o článek 352 SFEU (tzv. klauzule flexibility). Využití

<sup>70</sup> Srov. čl. 3 SFEU.

<sup>71</sup> Srov. čl. 4 SFEU.

<sup>72</sup> Srov. čl. 2 odst. 2 SFEU.

<sup>73</sup> Viz čl. 5 odst. 3 a 4 SEU a Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

<sup>74</sup> Srov. čl. 5 SFEU.

<sup>75</sup> Srov. čl. 6 SFEU.

<sup>76</sup> TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 6. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2010. s. 52. ISBN 978-80-87212-60-8.

<sup>77</sup> Srov. čl. 26 odst. 1 SFEU: „Unie přijímá opatření určená k vytvoření nebo zajištění fungování vnitřního trhu v souladu s příslušnými ustanoveními Smluv.“

<sup>78</sup> Srov. čl. 114 odst. 1 SFEU: *Není-li ve Smlouvách stanoveno jinak, použijí se k dosažení cílů uvedených v článku 26 následující ustanovení. Evropský parlament a Rada řádným legis-*

tohoto článku je však svázáno s přísnými podmínkami: nezbytnost přijetí předmětného opatření; neexistence pravomoci k této činnosti ze strany EU; návrh Komise; jednomyšlné rozhodování o návrhu v Radě; souhlas Evropského parlamentu; kontrola dodržení zásady subsidiarity ze strany vnitrostátních parlamentů; a zákaz harmonizace pravidel v oblastech, kde je harmonizace vyloučena. Problematiku daní řadíme mezi sdílené pravomoci Evropské unie.

## 4.2 Posílená spolupráce

V oblasti nevýlučných pravomocí je možné mezi některými členskými státy navázat bližší spolupráci. Dikcí aktuálního platného primárního práva EU se tato bližší spolupráce nazývá posílenou spoluprací.

V literatuře se setkáváme ještě s pojmy *flexibilita* a *užší spolupráce*, které však nelze bez výhrad chápat jako synonyma. Flexibilita představuje spíše slovo významově nadřazené. Pojem flexibilita v obecné rovině znamená „pružnost“ či „adaptabilitu“.<sup>79</sup> V kontextu vývoje evropské integrace termínu flexibilita odpovídá určitá asymetrie či faktický odklon od běžných vývojových tendencí. Jedná se o jistou diferenciaci mezi členskými státy založenou i například možností nepřijmout konkrétní právní úpravu a získáním výjimky (například měnová unie).<sup>80</sup> „Skutečná“ bližší spolupráce byla právně zakotvena v primárním právu EU až Amsterdamskou smlouvou v roce 1997<sup>81</sup> pod názvem tzv. užší spolupráce. Přijetím Smlouvy z Nice v roce 2000 byl tento institut přejmenován na tzv. posílenou spolupráci.

---

*lativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem přijímají opatření ke sblížení ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu.“*

<sup>79</sup> Tato asymetrie je Evropskému společenství vlastní již od jeho vzniku. Jako příklad projevu flexibility bychom mohli uvést existenci celní unie mezi státy Beneluxu, která vznikla v ještě před založením Evropského společenství uhlí a oceli a fungovala až do zavedení celní unie k 1. 7. 1968 ve všech členských státech tehdejšího Společenství, kdy státy Beneluxu převzaly celní sazebník Evropského společenství. Fakticky byla existence celní unie Beneluxu umožněna Smlouvou o založení Evropského společenství z roku 1957, která regionální unie mezi státy Beneluxu výslovně povolovala. Srov. čl. 306 Smlouvy o založení Evropského společenství ze dne 1957: „Ustanovení této smlouvy nebrání existenci ani naplňování regionálních unií mezi Belgií a Lucemburskem nebo mezi Belgií, Lucemburskem a Nizozemskem, pokud k dosažení cílů těchto unií nedostačuje používání této smlouvy.“

Euroskop.cz [online]. 2016. [cit. 2016-04-15] EU od A do Z. A – B. Dostupné z WWW: <https://www.euroskop.cz/282/sekce/a-b/>.

<sup>80</sup> TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 6. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2010. s. 55. ISBN 978-80-87212-60-8.

<sup>81</sup> Srov. čl. 5a Smlouvy o Evropské unii (v Amsterdamském znění).

Institut tehdejší užší spolupráce a současné posílené spolupráce představuje možnost blížeji kooperovat, zatímco využití institutu flexibility zahrnuje navíc ještě možnost získání výjimky ze zavedení konkrétní právní úpravy.

Institut posílené spolupráce může najít praktické využití v řešení složitých situací, kdy některé členské státy usilují o intenzivnější spolupráci v určitých oblastech a jiné se této spolupráci brání. Jak správně uvádí J. Neckář a D. Šramková, jedná se o institut velmi specifický, protože fakticky ztělesňuje výjimku z obecné závaznosti unijního práva ve všech členských státech.<sup>82</sup>

Myšlenky o bližší spolupráci prostupují celou historií evropské integrace. Obvyklým důvodem pro obnovení polemik o její vhodnosti a využití byly především krize v probíhající integraci, kterým muselo tehdejší Evropské společenství (dnešní EU) čelit. Z hlediska samotného vývoje intenzivnější integrace lze poukázat na projev bývalého kancléře Spolkové republiky Německo, Willyho Brandta, který přednesl dne 19. 11. 1974 v Paříži. Společenství se v té době potýkalo s ekonomickou stagnací z důvodu ropné krize a zároveň bylo paralyzováno přistoupením nových členských států. W. Brandt představil ideu tzv. vícerychlostní Evropy. Díky tomuto modelu by se ekonomicky silnější státy mohly integrovat více, zatímco ty ekonomicky slabší by se integrovaly postupně dle svých možností, a tím by bylo překonáno období stagnace a Evropské společenství by bylo posíleno.<sup>83</sup> Pro polemiku o nutnosti umožnění bližší integrace byla rovněž velmi přínosná tzv. Tindemansova zpráva. L. Tindemans ve své zprávě Evropské radě strukturoval možnosti bližší kooperace. Ačkoliv je „sen o jednotné Evropě“ odjakživa základní filozofií Evropské unie,<sup>84</sup> L. Tindemans nepovažoval za nezbytné, aby všechny členské státy dosahovaly všech nových opatření ve stejnou dobu. Jednotlivé členské státy odjakživa čelily trochu odlišným hospodářským a finančním podmínkám, a pokud by byly členské státy nuceny s další integrací čekat na „nejpomalejší“ stát, mohlo by dojít ke stagnaci, která by mohla vyústit až v rozpad Společenství. L. Tindemans také zmínil, že země, které jsou schopny užší integrace, mají dokonce povinnost

---

<sup>82</sup> NECKÁŘ, Jan a Dana ŠRAMKOVÁ. Flexibilita a Lisabonská smlouva: Posílená spolupráce v oblasti finančního práva? In *Europeanization of the national law, the Lisbon Treaty and some other legal issues*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2008. s. 499. ISBN 978-80-210-4630-6.

<sup>83</sup> Lze považovat za zajímavé, že v rámci svého projevu W. Brandt zdůraznil specifické postavení Německa a Francie uvnitř Společenství. Neopomněl totiž zmínit, že bez účasti těchto dvou států nemohou být podniknuty žádné zásadní kroky v evropské integraci. Více viz MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, Gisela, et al. *Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*. 1. vyd. Opladen: Leske + Budrich, 2002. s. 69. s. 228 ISBN 978-3-8100-3436-6.

<sup>84</sup> MURPHY, Daniel T. *Closer or enhanced cooperation: Amsterdam or Nice*. In University of Georgia. Law. [online]. 2003. [cit. 2016-06-15]. Dostupné z WWW: <http://digitalcommons.law.uga.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1256&context=gjicl>, s. 269.

blíže spolupracovat. Země, které toho z objektivních důvodů nejsou schopny, se více integrovat nemusí, ale pro všechny případy jim bude ze strany unijních orgánů poskytnuta veškerá pomoc, aby dříve či později mohly „dohnat“ první skupinu států. Všechny státy by přitom měly společně vyhodnocovat výsledky dosažené v rámci intenzivnější integrace. L. Tindemans zdůrazňuje, že tento načrtnutý postup by za žádných okolností nemělo ovlivnit „kvalitu členství“<sup>85</sup> a vést k integraci „à la carte“<sup>86</sup>. Naopak všechny státy by se měly účastnit všech opatření, ale měl by být brán ohled na jejich individuální možnosti.<sup>87</sup>

Fakticky využití bližší spolupráce představovalo až do tzv. východního rozšíření spíše nenápadný fenomén. Výjimku představují tzv. Schengenské dohody<sup>88</sup> či vznik hospodářské a měnové unie. Právě v souvislosti s dokončením vnitřního trhu a zapojením členských států do hospodářské a měnové unie byly ale diskuze o možnostech intenzivnější spolupráce mezi některými členskými státy obnoveny. Němečtí politici z politické strany CDU/CSU předložili své vyjádření k evropské politice, ve kterém přednesli další variantu vývoje evropské integrace. Ve svém vyjádření zmiňují, že Společenství je rozděleno na státy tzv. tvrdého jádra a státy stojící okolo. „Tvrdé jádro“ je nutné stále upevňovat, a to zejména pokračováním v integraci. Státy stojící mimo toto „jádro“ se dle svých schopností poté přidávají či nikoliv. Podstatné je, aby evropská integrace nestagnovala.<sup>89</sup> Jak správně uvádí A. Kadlecová, jedná se o progres oproti přístupu, který prezentovali W. Brandt a L. Tindemans, a jedná se o jednoznačný odklon od principu solidarity.<sup>90</sup> Amsterdamská smlouva právně výslovně zakotvila možnost tzv. užší spo-

<sup>85</sup> Někdy v této souvislosti hovoříme o riziku vzniku členství „druhé kategorie“.

<sup>86</sup> Pojem je objasněn níže.

<sup>87</sup> TINDEMANS, Leo. *Report to the European Council. Bulletin of the European Communities Supplement*. 1. vyd. Luxemburg: European Union. 1976, č. 1. s. 20–21. s. 32.

<sup>88</sup> Schengenskými dohodami rozumíme dvě dohody: a) Schengenskou dohodu o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích z roku 1985 a b) Úmluvu k provedení Schengenské dohody o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích z roku 1990. Původně se jednalo o spolupráci pěti členských států mimo rámec unijního práva. Postupně se připojily další členské státy. Avšak až vstupem Amsterdamské smlouvy v platnost dne 1. 5. 1999 došlo k začlenění schengenského aquis do tehdejšího komunitárního práva, a to Protokolem o převzetí Schengenského systému do rámce Evropské unie.

Více k této problematice například viz: [http://www.polac.cz/eu/nove\\_asp.html#3](http://www.polac.cz/eu/nove_asp.html#3).

<sup>89</sup> CDU-CSU [online]. 1994. [cit. 2016-04-14] Überlegungen zur europäischen Politik. Dostupné z WWW: <https://www.cducsu.de/upload/schaeublelamers94.pdf>.

<sup>90</sup> KADLECOVÁ, Adéla. Směřuje Evropská unie k modelu flexibilního uspořádání? Analýza vývoje a současného postavení principu flexibility v procesu evropské integrace se zvláštním zřetelem k mechanismu bližší, respektive zesílené spolupráce. *Mezinárodní vztahy*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, v.v.i. Roč. 2006, číslo 1, s. 30. ISSN 0323-1844.

lupráce, které má za cíl začlenit možnou budoucí spolupráci některých členských států do unijního práva a zakotvit „pojistky“ pro členské státy, které se jí nemohou nebo nechtějí účastnit. Amsterdamská smlouva užší spolupráci umožnila pouze v prvních dvou pilířích, v rámci třetího pilíře bylo její užití zapovězeno. Změnu přinesla Smlouva z Nice, která umožnila posílenou spolupráci ve všech třech pilířích. Zatím poslední právní úpravu posílené spolupráce přinesla Lisabonská smlouva.

V současné době upravuje podmínky realizace posílené spolupráce článek 20 Smlouvy o EU a dále články 326 až 334 Smlouvy o fungování EU. Využití tohoto nástroje povoluje Rada při splnění určitých podmínek:

- 1) *Poslední možný prostředek, jak integrace dosáhnout.* Tento nástroj smí být využit jako poslední možný způsob pro dosažení užší integrace mezi některými členskými státy a za podmínky, že této užší integrace není možné dosáhnout EU jako celkem.<sup>91</sup>
- 2) *Soulad s unijním právem a jeho zásadami.* Spolupráce musí být v souladu s unijním právem, nesmí narušovat vnitřní trh, hospodářskou, sociální a územní soudržnost, nesmí vytvářet diskriminaci v obchodu mezi členskými státy a tvořit jakoukoli překážku v obchodování, nesmí narušit hospodářskou soutěž.<sup>92</sup>
- 3) *Respekt stanoviska jiných členských států nezúčastnit se.* Posílená spolupráce uznává práva nezúčastněných členských států. Tyto státy naopak nebrání realizaci posílené spolupráce.
- 4) *Nelze v oblasti výlučných pravomocí.* Užší integrace je možná jedině v oblasti nevýlučných pravomocí EU, podporuje cíle EU, chrání její zájmy a musí být kdykoliv otevřena k přistoupení dalším členským státům.<sup>93</sup>
- 5) *Minimální počet účastníků se států.* Posílené spolupráce se musí účastnit minimálně devět členských států.<sup>94</sup>
- 6) *Specifická procedura schvalování.* Členské státy podají žádost Komisi a upřesní sledované cíle. Komise předloží návrh Radě anebo členským státům odůvodní, proč tak neučinila. Po obdržení souhlasu Evropského parlamentu Rada jednomyslně rozhodne o povolení posílené spolupráce.<sup>95</sup> Jednomyslnost však v tomto případě nespočívá v jednomyslném souhlasu všech 28 členů Rady. Jednání se mohou zúčastnit všichni, ale hlasují pouze ti pocházejících ze států, kterých se posílená spolupráce týká.<sup>96</sup>

<sup>91</sup> Srov. čl. 20 odst. 2 Smlouvy o EU.

<sup>92</sup> Srov. čl. 326 Smlouvy o fungování EU.

<sup>93</sup> Srov. čl. 20 Smlouvy o EU.

<sup>94</sup> Srov. čl. 20 odst. 2 Smlouvy o EU.

<sup>95</sup> Srov. čl. 329 odst. 1 Smlouvy o fungování EU.

<sup>96</sup> V případě žádosti o navázání posílené spolupráce v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky je procedura jiná. Viz čl. 329 odst. 2 Smlouvy o fungování EU.

7) *Náklady nesou pouze zúčastněné členské státy*. Rada může jednomyslně po konzultaci Evropského parlamentu zvolit i jiné rozvržení nákladů.<sup>97</sup>

Posílená spolupráce může být realizována třemi způsoby:

- a) „*Vícerychlostní Evropa*“. Jedná se o situaci, kdy je schopna navrhovaného opatření dosáhnout v určité době pouze část členských států.<sup>98</sup> Ostatní členské státy s navrhovaným opatřením sice souhlasí, ale jsou způsobilé jej zavést až později. Cíle vícerychlostní integrace jsou předem odsouhlaseny všemi členskými státy a nedochází k porušení principu solidarity ani k překročení svěřených pravomocí.<sup>99</sup> Typickým projevem vícerychlostní Evropy je udělování dočasných nebo trvalých výjimek z unijního práva. Konkrétním příkladem může být projekt hospodářské a měnové unie, jakožto zatím nejvyššího dosaženého stupně evropské integrace.
- b) „*Proměnné uspořádání*“. Tento způsob integrace vychází z předpokladu, že mezi členskými státy jsou dány určité nepřekonatelné odlišnosti, které znemožňují následování navrhovaného opatření všemi členskými státy. Jedná se o tzv. diferencovanou integraci. Některé členské státy jsou s to zavést navrhované opatření a některé členské státy jeho zavedení odmítají a mají možnost se jej neúčastnit.<sup>100</sup> Na rozdíl od způsobu integrace uvedeného ad a) zdůrazňuje integrace prostřednictvím proměnného uspořádání spíše sektorové odlišení, naopak u „vícerychlostní Evropy“ dominuje časový aspekt. Tento způsob integrace počítá s permanentní odlišností stupňů integrace napříč jednotlivými členskými státy.
- c) „*Evropa à la carte*“. Jedná se o flexibilní způsob integrace, kdy bude pro všechny členské státy stanoven pouze minimální počet společných cílů a nad tyto cíle si členské státy mohou vybrat dle svých vlastních preferencí a možností politiky (jako jídlo v restauraci z jídelního lístku), do kterých se v rámci Evropské unie zapojí a do kterých ne. Tento systém se od vícerychlostní Evropy liší v tom ohledu, že nepředpokládá, že by všechny členské státy postupně přijaly všechna navrhovaná opatření. Naopak směřuje k většímu množství výjimek a zdůrazňuje spíše národní aspekt, kdy si každý stát svobodně vybere, které politiky se

<sup>97</sup> Srov. čl. 332 Smlouvy o fungování EU.

<sup>98</sup> Euroskop.cz [online]. 2016. [cit. 2016-04-13] EU od A do Z. V – W. Dostupné z WWW: <https://www.euroskop.cz/292/sekce/v-w/>.

<sup>99</sup> KADLECOVÁ, Adéla. Směřuje Evropská unie k modelu flexibilního uspořádání? Analýza vývoje a současného postavení principu flexibility v procesu evropské integrace se zvláštním zřetelem k mechanismu bližší, respektive zesílené spolupráce. *Mezinárodní vztahy*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, v.v.i. Roč. 2006, číslo 1, s. 27. ISSN 0323-1844.

<sup>100</sup> EUR-Lex [online]. 2016. [cit. 2016-04-13] ‘Variable-geometry’ Europe. Dostupné z WWW: [http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/variable\\_geometry\\_europe.html](http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/variable_geometry_europe.html).

chce zúčastnit a které naopak ne.<sup>101</sup> Jako příklad integrace „à la carte“ je Protokol o postavení Dánska, ve kterém si Dánsko zajistilo výjimku z prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Tato výjimka závisí na vůli Dánska a je trvalého charakteru, dokud se Dánsko výhod protokolu zcela či zčásti nezřekne.<sup>102</sup>

Tato kategorizace možných způsobů integrace je do jisté míry zjednodušena. Mnohdy dochází k překrývání jednotlivých způsobů, což lze demonstrovat na příkladu hospodářské a měnové unie. Její fungování je založeno na metodě vícerychlostní Evropy, ale na Velkou Británii a Dánsko se vztahuje trvalá výjimka, která je spíše typická pro metodu integrace à la carte.<sup>103</sup>

### 4.3 Shrnutí

Tato kapitola si kladla za cíl představit pojem posílené spolupráce z teoretického hlediska, nastínit její vývoj a možné způsoby její realizace. Pro uvedení problematiky posílené spolupráce do konkrétní roviny bylo přistoupeno ke stručnému exkurzu k pravomocem Evropské unie, jelikož nástroj posílené spolupráce nelze využít ve všech oblastech pravomocí. Těžiště této kapitoly spočívá mimo jiné ve shrnutí vývoje institutu posílené spolupráce a vnímání jeho využití některými dřívějšími politiky. I přes hojnou polemiku nebyl tento nástroj zatím hojně využíván.

Rovněž z důvodů minima praktických zkušeností s jeho využitím je samotný institut posílené spolupráce stále opředen mnoha neznámými, proto je možné provést jeho zhodnocení v této publikaci pouze v teoretické rovině. Jeho nespornou výhodou je pružnost při řešení politických a ekonomických problémů. Skupina států účastnících se posílené spolupráce si sama stanoví cíle, se kterými se ztotožňuje, má zájem na užší integraci a aktivně se jí snaží dosáhnout. Tyto státy jsou pro dosažení cílů více nakloněny nalézat kompromisní řešení. Další výhodou lze spatřovat v tom, že posílená spolupráce je vždy otevřená účasti dalších členských států. Původní nesouhlas s integrací mohou členské státy později přehodnotit. Institut tedy fakticky může sloužit jako prostředek pro překlenutí „krizového období“, kdy se některé členské státy rozhodnou zapojit až později (například na základě faktických zkušeností s posílenou spoluprací v konkrétní

---

<sup>101</sup> EUR-Lex [online]. 2016. [cit. 2016-04-13] Europe 'à la carte'. Dostupné z WWW: [http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/europe\\_a\\_la\\_carte.html](http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/europe_a_la_carte.html).

<sup>102</sup> Srov. čl. 7 Protokolu o postavení Dánska.

<sup>103</sup> KADLECOVÁ, Adéla. Směřuje Evropská unie k modelu flexibilního uspořádání? Analýza vývoje a současného postavení principu flexibility v procesu evropské integrace se zvláštním zřetelem k mechanismu bližší, respektive zesílené spolupráce. *Mezinárodní vztahy*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, v.v.i. Roč. 2006, číslo 1, s. 28. ISSN 0323-1844.



oblasti). Lze konstatovat, že posílená spolupráce může být navázána pouze v oblastech, které jsou společné určité skupině členských států nebo regionům, což jim umožní čelit potížím, které se ostatních členských států či regionů nedotýkají. Tento nástroj garantuje, že členské státy nebudou muset hledat jiné způsoby mimo právní rámec Evropské unie, aby mohly vzájemně spolupracovat. Jiné formy integrace by mohly znesnadnit pozdější přístup dalším členským státům.

Co je však možné hodnotit negativně, je případné nadužívání tohoto institutu. Tento přístup by znamenal akceptaci myšlenky, že v Evropské unii si nejsou všechny státy rovny, protože mezi nimi budou stávající rozdíly přetrvávat a dokonce se více prohlubovat. Ve svém důsledku může tento přístup vyústit i v rozštěpení Evropské unie na dva proudy – část států se bude integrovat rychle, a tím se stane jakýmsi průkopníkem nového směřování Evropské unie, zatímco zbývající členské státy se budou muset posléze podříditi tomuto směřování. Otázkou stále zůstává, zda by hojně využívaná posílená spolupráce nepřinášela „členství druhé kategorie“. Názory členských států, které k užší integraci přistupují neochotně, by mohly být přehlíženy v oblastech společných. Posílená spolupráce by chtě nechtě posílila spíše národní zájmy nebo zájmy jednotlivých skupin a mohla vést k odklonu vnímání EU jako celku. Integraci by ovlivňovaly velké státy a malé státy by byly v situaci, kdy reálně nemohou ovlivnit vývoj evropské integrace. Ideálně by mělo využití institutu do budoucna představovat pouze výjimečné řešení. Integrace by měla primárně probíhat společnými silami a „tvrdé jádro“ by nemělo být příliš posilováno, jelikož by mohlo snadno dojít k situaci, kdy některé členské státy již nikdy nedohoní ty, které mají ekonomické předpoklady integrovat se rychleji. A je poté otázkou, jestli by tento přístup nebyl odklonem od idey vytvoření jednotné Evropy. Evropskou unii tvoří členské státy s podobnými kulturními a společenskými hodnotami, jejichž politický vývoj byl z menší či větší části ovlivněn historickými událostmi. Evropská unie by však měla být z pohledu zahraničních investorů vnímána jako jeden celek, nikoliv jako pár států stojících v popředí a za nimi poletujících státy ostatní. Aby byla idea jednotné Evropy naplněna, je třeba snažit se nalézat kompromisy ve sporných otázkách a v případech nevole na straně některých členských států ji akceptovat i za cenu pomalejší integrace.

Další negativní aspekt při využívání posílené spolupráce nikoliv jako nástroje výjimečného lze spatřovat v tom, že by mohlo dojít k ochromení institucí EU, jelikož by se tvořilo „dvojí právo“, právní systém EU by byl komplikovanější, nepřehledný a pro občany členských států vzdálenější, což by mohlo vyústit v jejich větší nedůvěru v unijní právo.

Co se týče perspektiv posílené spolupráce, je možné předpokládat, že v budoucnu nelze očekávat nárůst jejího využití v oblastech, kde se při přijímání legislativního opatření uplatní řádný legislativní postup. Prostor pro využití posílené spolupráce spíše skýtají oblasti politicky citlivé, kde se uplatní jednomyslnost hlasování v Radě EU. Posílená spolupráce by ve finále mohla být využita jako prostředek, jak tuto proceduru

obejít. Teoreticky by využití posílené spolupráce mohlo i pro oblast postupné harmonizace daní představovat vhodný nástroj, jehož příznivců však není mnoho. Zejména v tak politicky citlivé oblasti, jakou zdanění bez sporu je, je třeba jednotného postupu a respektu k názorům všech členů Unie. Přijatá opatření by měla vždy být výsledkem kompromisu mezi všemi členskými státy, a to i za cenu pomalejších pokroků.

Lze shrnout, že posílená spolupráce je na místě v případech, kdy určité regiony řeší specifické problémy a rády by přijaly jednotný přístup. Je zbytečné, aby byla v tomto ohledu přijata celounijní úprava, když těmto specifickým problémům čelí pouze některé státy. V jiných oblastech je primárně nutné snažit se nalézt kompromis, a pokud to není možné, použít posílenou spolupráci jako zcela výjimečný nástroj. Praktické dopady posílené spolupráce jsou ilustrovány v kapitole 5 v rámci návrhu daně z finančních transakcí.