

3. Legislativní činnost Unie (sekundární legislativa)

3.1 Zásady legislativní činnosti

Pokud chceme formulovat základní zásady unijní legislativní činnosti, musíme si nejprve položit otázku, zda lze proces tvorby unijní legislativy srovnávat s procesem probíhajícím na národní úrovni. Podle některých autorů je unijní právní řád a národní právní řád nesrovnatelný, co se týče legislativy a legislativního procesu. Legislativa přijímaná na národní úrovni má jiné funkce než legislativa unijní a legislativní proces na unijní úrovni a vzájemné postavení jeho aktérů je unikátní. Profesor Timmermans koncem devadesátých let dokonce uvádí, že komunitární právo je svojí povahou „*právem diplomatickým*“ a je výtvozem mezivládních jednání, a jako takové je ovládáno vlastními standardy a může být posuzováno pouze podle svých vlastních výsledků.¹³² I když tento postoj sdílí někteří autoři (spíše politologického zaměření), představa, že unijní právo sjednávají diplomaté a jeho obsah a cíl je tedy důležitější než jeho forma, by, podle mého názoru, mohla vést k rezignaci na principy a kvalitu unijní legislativy vůbec. Nicméně i unijní legislativa má ve společnosti svoji regulatorní funkci a musí proto respektovat některé principy tvorby práva a právního státu sdílené právní kulturou členských států. A to tím spíše, že unijní legislativa bezprostředně nebo zprostředkovaně ovlivňuje životy více než 500 milionů obyvatel Evropské unie a právní řády jejich členských států. Není proto s podivem, že devadesátá léta spojená v rámci evropského integračního projektu s budováním vnitřního trhu a obrovským nárůstem objemu komunitární legislativy jsou charakteristická intenzivními odbornými debatami o nutnosti zkvalitnění legislativy a hledání principů a požadavků na kvalitní legislativní tvorbu.

Sutherlandova zpráva zaměřená právě na kvalitu regulace vnitřního trhu z roku 1992 stanovila některé základní zásady, které by měla legis-

¹³² TIMMERMANS, C.W.A. *How to improve the Quality of Community*.

lativa splňovat (především nezbytnost, výběr co nejefektivnější formy regulace, proporcionalita, konsistence s již existující regulací a nutnost širší konzultace navrhovaných opatření).¹³³ Na základě této zprávy a pracovní skupiny předních odborníků právních služeb unijních institucí¹³⁴ vznikal postupně určitý „seznam“ zásad a požadavků na tvorbu unijní (resp. komunitární) legislativy,¹³⁵ které se pak promítly do manuálů unijních institucí pro tvorbu legislativy (viz níže).

Jednalo se především o zásadu: 1. Nezbytnosti regulace (a nutnosti zvážit i alternativní řešení); 2. Proporcionality (ne vyšší regulační zátěž než je nutné); 3. Subsidiarity (v souladu s její úpravou v primárním právu); 4. Výběru odpovídající formy právní regulace (typu právního aktu); 5. Kontroly objemu právní regulace prostřednictvím předcházení nadměrných nákladů spojených s novou regulací a předcházení nadměrné regulace administrativní zátěže (red tape); 6. Koherentnost přijímané legislativy s již existujícími opatřeními; 7. Plnění požadavků na řádnou přípravu a konzultaci legislativních návrhů s dotčenými subjekty; 8. Implementace a vynucení přijaté legislativy; 9. Splnění formálních požadavků na tvorbu kvalitní legislativy (v té době obsažené v legislativních manuálech Rady a Komise).

Z tohoto „seznamu“ zásad je zřejmé, že se požadavky na kvalitu unijní legislativy do značné míry inspirují a překrývají s principy a zásadami uplatňovanými v legislativním procesu na národní úrovni. Obecné zásady a požadavky uplatňované při tvorbě unijní legislativy jsou dány funkcí právní regulace obecně, je ovšem také zřejmé, že některé ze zásad tvorby unijní legislativy jsou pro unijní právo specifické, ať je to zásada svěřením omezující rozsah unijní legislativní činnosti nebo zásada subsidiarity a proporcionality unijní právní regulace zakotvená jako zásada fungování Evropské unie primárním právem. Na základě alarmující expertní zprávy o kvalitě komunitární legislativy zpracované tzv. Molitorovou skupinou¹³⁶ pověřilo Nizozemské předsednictví v roce 1996 tzv. Koopmansovu skupinu, aby formulovala více méně univerzální zásady

¹³³ Viz Sdělení Evropské komise *The internal market after 1992: meeting the challenge*, SEC (1992) 2044.

¹³⁴ Zejména ředitele Právní služby Rady J.-C. Pirise a zástupce ředitele Právní služby Komise C. Timmermanse.

¹³⁵ Viz PIRIS, J.-C. *The Quality of Community Legislation: the Viewpoint of the Council's Legal Service*, In: KELLERMAN, A. E. and others (eds.) *Improving the Quality of Legislation in Europe*. The Hague, Boston, London, Asser Press, 1998.

¹³⁶ Report of the Group of Independent Experts on Simplification of Legislation and Administration, COM (1995) 288 final/2.

a požadavky na tvorbu komunitární legislativy. Výsledný soubor těchto požadavků v podstatě na jedné straně reflektuje specifické zásady fungování Evropské unie promítající se i do oblasti legislativní a současně vychází ze společných právních a legislativních tradic sdílených členskými státy.¹³⁷ Diskuse o těchto zásadách probíhá v podstatě dodnes (viz níže).

3.1.1 Omezená legislativní pravomoc Unie – zásada svěřeni a dělba pravomocí

Mezi tradiční principy mezinárodního práva patří zásada, že mezinárodní organizace mohou vykonávat svoji činnost pouze v rozsahu, který jim byl svěřen příslušnou mezinárodní smlouvou.¹³⁸ Stejně jako mezinárodní organizace dle klasického mezinárodního práva, je i Evropská unie založená na principu speciality, neboť „*jedná pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách.*“¹³⁹ Evropská unie tedy nedisponuje obecnou legislativní pravomocí jako suverénní stát a orgány Unie mohou vykonávat svoji legislativní činnost jen v případech, kdy jim tato kompetence byla svěřena členskými státy. Legislativní akt tak vždy musí mít oporu v konkrétním ustanovení zakládacích smluv, které je právním základem pro jeho přijetí. **Zásada svěřeni** a hranice legislativních pravomocí mezi Uní a členskými státy byla Lisabonskou smlouvou upřesněna prostřednictvím **katalogu pravomocí** (pravomoci výlučné, sdílené a podpůrné). Meze činnosti Unie, tedy i činnosti legislativní, jsou určeny též negativně a jsou dány povinností ctít národní identitu členských států, „*která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, včetně místní a regionální samosprávy*“. Unie také respektuje „*základní funkce státu, zejména ty, které souvisejí se zajištěním územní celistvosti, udržením veřejného pořádku a ochranou národní bezpečnosti*“. Smlouva výslovně stanoví, že zejména národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu (viz čl. 5 SEU).

¹³⁷ *Koopmans Report, The quality of EC Legislation. Points for Consideration and Proposals.* The Hague, 1995.

¹³⁸ Srov. BROWNLIE I. *Principles of Public International Law.* 7. vydání, Oxford 2008, s. 679 an.

¹³⁹ Čl. 5 SEU.

Fungování Evropské unie (resp. Evropských společenství) je od samého počátku podřízeno **zásadě svěřeni pravomocí**. Jsou to členské státy, které jako originální nositelé pravomocí rozhodují prostřednictvím zakládacích smluv a jejich novelizací o tom, které pravomoci a v jakém rozsahu budou na Evropskou unii přeneseny. Zásada svěřeni se samozřejmě týká i výkonu legislativních pravomocí. Přesná hranice či dělba pravomocí mezi Evropskou unií a jejími členskými státy nebyla přitom přesně vymezena primárním právem a od počátku vývoje evropské integrace byla definována především neustále se vyvíjející judikaturou Evropského soudního dvora. Právě tyto nedostatečně jasné kontury byly důvodem, proč se otázka dělby pravomocí stala jedním z ústředních témat institucionální reformy, která posléze v Lisabonské smlouvě vyústila v pokus o určitou katalogizaci pravomocí Evropské unie. Je jistě předčasné predikovat soudní interpretaci ustanovení Lisabonské smlouvy, která se dělby pravomocí dotýká, určitým vodítkem však může být dosavadní vývoj judikatury Evropského soudního dvora v této citlivé oblasti.

Princip speciality byl od počátku obsažen i v mezinárodních smlouvách, na jejichž základě vznikla tři Evropská společenství a později Evropská unie v podobě koncepce **propůjčených či svěřených pravomocí**. Podle tohoto principu, formulovaného ve vztahu k jednotlivým institucím a orgánům ES, „každá instituce jedná v rozsahu úkolů, které jí jsou svěřeny ... smlouvou.“ [čl. 4 SEHS (čl. 7 SES) resp. čl. 3 SEURATOM]. Maastrichtská smlouva o Evropské unii zakotvila princip svěřeni (*principe d'attribution, principle of conferral*) jako obecnou zásadu unijního práva. Nově byl do smlouvy vložen čl. 5, podle kterého „Společenství jedná v rozsahu pravomocí, jež mu jsou svěřeny, a cílů, které mu vymezuje tato smlouva.“ Jakákoli činnost EU (resp. ES), normativní nebo výkonná, směřující navenek k ostatním subjektům mezinárodního práva či dovnitř k členským státům a jejich státním příslušníkům, se musí vždy opírat o formální právní základ, který je výrazem existence specifické pravomoci.

Způsob vymezení pravomocí byl však od počátku velmi volný, zakládací smlouvy neobsahovaly žádné pozitivní systematické vymezení svěřených pravomocí. Pravomoci EU (resp. ES) byly vymezeny výlučně funkčně – zakládací smlouvy stanovily obecné cíle, k jejichž dosahování

má ES (resp. EU) přispívat a v ustanoveních upravujících jednotlivé politiky pak bylo vymezeno, v jakých specifických případech mají ES (resp. EU) jednat, popřípadě jakým způsobem. Přesnost, s jakou byla tato materiální ustanovení formulována, se přitom značně lišila: zatímco v některých případech byly cíle a i pravomoci stanoveny poměrně přesně, v jiných oblastech byla definice vágní a dávala prostor pro soudní výklad a kasuistický postup. Postupně a stále četnější novelizace základacích smluv pak tento kompetenční řád neustále doplňovaly a měnily. Zakládací smlouvy také (až na sporadické výjimky, jako je oblast bezpečnosti státu nebo úprava vlastnictví) neobsahují negativní vymezení pravomocí, tedy definici oblastí, které jsou z působnosti ES (resp. EU) apriorně vyloučeny. Uvedený způsob vymezení pravomocí s sebou logicky nese neustále se vynořující problém: kde jsou přesně hranice pravomocí EU (resp. EU) a kam až může zasáhnout svojí normativní či výkonnou činností a kde si naopak členské státy zachovávají prostor k neomezenému jednostrannému jednání. Navíc, pokud zakládací smlouvy svěřovaly ES (resp. EU) určité pravomoci, nebylo vždy zřejmé, jakou mají tyto pravomoci povahu – zda jde o pravomoci výlučně vykonávané pouze unijními institucemi, nebo o pravomoci sdílené s členskými státy. I když se od maastrichtské revize v zakládacích smlouvách objevuje pojem výlučná pravomoc, smlouvy výslovně neurčovaly, které pravomoci ES (resp. EU) jsou výlučné a které sdílené, a jen některé z pravomocí ES (resp. EU) byly výslovně označeny za pouze subsidiární či komplementární ve vztahu k pravomocem členských států.

Poměrně vágní vymezení pravomocí ES (resp. EU) umožňovalo na jedné straně reagovat mnohem pružněji na nové politické, ekonomické a sociální okolnosti. Na druhé straně vedla tato flexibilita kompetenčního řádu k nižší míře právní jistoty. Do diskuse o hranicích pravomocí mezi ES (resp. EU) a jejími členskými státy zasahoval od počátku Evropský soudní dvůr jako instance, jejímž posláním je autoritativně řešit spory o výklad a aplikaci základacích smluv.

3.1.2 Dělbá pravomocí v judikatuře Soudního dvora

Soudní dvůr již na počátku zvolil výklad, který vedl k určitému zpochybnění principu speciality. Podle názoru Soudního dvora s sebou přistoupení členských států k základacím smlouvám nenese jen pouhé

založení pravomocí mezinárodním organizacím členskými státy, ale dochází k **přenosu pravomocí** ze strany členských států na evropské organizace (6/64 *Costa v. ENEL*). V důsledku takto přenesených pravomocí se tyto mezinárodní organizace, byť pouze ve vymezených oblastech, stávají přímými nositelkami pravomocí, které dosud příslušely jejich členským státům, a namísto těchto států: Takové pojetí přenosu pravomocí dává těmto pravomocem silnější povahu, než jakou mají odvozené pravomoci v případě klasických mezinárodních organizací. Část doktríny pak dokonce interpretovala takový přenos pravomocí jako způsob, kterým se „členské státy vzdávají suverenity“. Takto chápaný přenos pravomocí byl v počátcích evropské integrace v judikatuře Soudního dvora spojen s představou, že tento přenos má v zásadě **trvalý charakter**. S tím souvisí i názor, že ES zásadně nepozbývají pravomocí tím, že tyto pravomoci nevykonávají (*Komise v. Francie*, 7/71), nebo že instituce ES mají jen časově podmíněné pravomoci v určité oblasti jednat (*Komise v. Spojené království*, 32/79). Toto pojetí vycházelo z doktríny „stále těsnější Unie mezi členskými státy“ a vyvolalo pochopitelně reakci ze strany některých ústavních soudů členských států, které byly a jsou přívrženci doktríny o členských státech jako „pánech Smluv“. I když kategorický závěr, že přenos pravomocí je definitivní, tj. v zásadě věčný, byl v další judikatuře Soudního dvora poněkud zmírněn, podle Soudního dvora zůstává jediným způsobem, jakým se mohou věci spadající podle zakládacích smluv do pravomocí ES plně navrátit do sféry pravomocí členských států, výslovná formální změna zakládacích smluv. Uvedené chápání přenosu pravomocí společně s představou o časové neomezenosti tohoto přenosu, doplněné judikaturou Soudního dvora o koncept přednosti unijního práva před právem členských států, dalo pravomocím ES jinou povahu, než jaká je příznačná pro klasické mezinárodní organizace. V důsledku tohoto pojetí pak byla Evropská společenství definována jako **mezinárodní organizace *sui generis*** resp. jako mezinárodní organizace integrační povahy. V tomto pojetí se Evropská společenství stávají nositeli určitých suverénních pravomocí, což se blíží spíše vymezení pravomocí v rámci federálního státu. Také v zakládacích smlouvách se objevují určité federalizující prvky a při absenci přesného rozhraní pravomocí mezi ES a jejich členskými státy se tak pod-

statně relativizuje význam principu speciality, i když i tento princip je v zakládacích smlouvách obsažen.

Druhým důležitým faktorem, který přispěl k relativizaci principu speciality, byl rozvoj **koncepte implicitních pravomocí** prostřednictvím rozhodovací činnosti Soudního dvora. Tato koncepce není ničím novým, je využívána i právem mezinárodních organizací, do něhož byla přenesena z ústavního práva USA. Podle této koncepce má mezinárodní organizace nejen pravomoci, které jí výslovně dává zakládací smlouva, nýbrž může mít i pravomoci další, výslovně nepředvídané, jsou-li nezbytné k tomu, aby organizace mohla plnit cíle, k jejichž realizaci byla zřízena. Takové pravomoci ovšem nesmějí být v rozporu s principy a hodnotami zakládací smlouvy. Ve srovnání s praxí mezinárodních organizací byl však původně restriktivní výklad implicitních pravomocí (Fédéchar, 8/55) pojat postupně Soudním dvorem mnohem extenzivněji. V oblasti vnějších vztahů ES v 70. letech Soudní dvůr dospívá ke koncepci **paralelismu vnitřních a vnějších vztahů**. Podle této koncepce má ES pravomoc uzavírat mezinárodní dohody nejen tam, kde je k tomu zakládacími smlouvami a akty přijatými na jejich základě výslovně zmocněno, nýbrž i tehdy, pokud má pravomoc přijímat akty pro splnění cíle uvnitř ES a ukáže se zároveň, že k dosažení takového cíle je nutné vstoupit do mezinárodních závazků (Komise v. Rada, 22/70). Toto pojetí se pak promítlo i do vnitřních pravomocí ES. S otázkou, nakolik činnost ES vylučuje jednostrannou činnost členských států, se pojila i judičiální koncepce, podle níž k úplnému vyloučení pravomocí členských států může dojít i v případě, kdy pravomoci mezi nimi a ES jsou na počátku pouze sdílené, pokud ES přikročí k přijetí opatření, jimiž celou oblast „vyplní“ – **princip preempce**. I když přijetí Maastrichtské smlouvy, jejíž zásady zavazovaly k důslednějšímu rozlišení pravomocí a kontrole podmínek jejich provádění, vedlo k určitému zmírnění extenzivního chápání implicitních pravomocí a současně k přesnějšímu vymezení, za jakých podmínek má pravomoc ES výlučnou povahu (oblast společné obchodní politiky a ochrany přírodních zdrojů moře), určení hranice pravomocí zůstalo závislé na výkladu Soudního dvora.

Dalším faktorem, který ovlivnil chápání věcného rozsahu pravomocí EU (resp. ES) a dále relativizoval princip speciality, bylo využívání tzv. **klauzule flexibility** v podobě čl. 308 SES (resp. čl. 203 SEURATOM)

a benevolentní přístup, který Soudní dvůr zvolil k výkladu podmínek, za nichž může být tento mimořádný článek použit. Tento článek byl do zakládacích smluv vložen jako pojistka či nouzové řešení, které umožňuje, aby ES jednalo, nemá-li k realizaci určitého cíle stanoveného v zakládacích smlouvách dostatečné pravomoci (ať už výslovné či implicitní), a to aniž by bylo nutné uchýlovat se k formálně i časově náročné revizi zakládacích smluv. S ohledem na toto vymezení je čl. 308 SES mnohdy chápán jako kodifikace principu implicitních pravomocí. Nelze ovšem přehlédnout, že jeho použití je spojeno s rozhodující úlohou členských států, minimální rolí Evropského parlamentu a s výraznou iniciativní rolí Komise. Použití tohoto článku jako právního základu bylo omezeno dvěma striktními podmínkami: jednání ES bylo nezbytné k dosažení některého z cílů stanovených zakládací smlouvou při fungování vnitřního trhu a neexistovaly dostatečné specifické pravomoci, které by dávaly možnost daného cíle dosáhnout. Podobně jako v případě implicitních pravomocí, i podmínky použití čl. 308 SES vyložil Soudní dvůr extenzivně. Pokud jde o první podmínku, Soudní dvůr sice nikdy nepřistoupil na to, že by tato podmínka mohla být interpretována tak široce, že by opravňovala vlastně revidovat zakládací smlouvy a založit ES nové pravomoci zcela bez vazby na stávající ustanovení o cílech souvisejících s fungováním vnitřního trhu, neměl však problém s tím připustit, že mezi cíle související s fungováním vnitřního trhu náleží nejen ty, které plynou z extenzivně vykládaných normativních ustanovení zakládacích smluv v jejich celistvosti, ale i ty, které vyplývají z jejich preambulí včetně politických a etických principů, které v nich jsou vyjádřeny. Podobnou benevolenci dal Soudní dvůr najevo i při přezkumu toho, zda nejsou obcházena specifická ustanovení zakládací smlouvy a zda jsou pravomoci ES skutečně nedostatečné. Extenzivní chápání obou podmínek ze strany Soudního dvora vytvořilo dlouhodobé předpoklady k tomu, aby čl. 308 sehrál „významnou roli v procesu integrace“: právě na jeho základě byly pravomoci ES rozšířeny dlouho před výslovnými doplněními zakládacích smluv na takové oblasti, jako je ochrana životního prostředí, ochrana spotřebitele nebo regionální politika. Ze zdánlivě marginálního ustanovení se tak stal jeden z ústředních článků pro rozvoj legislativní činnosti. Prvotním iniciátorem tohoto procesu byla však především Komise, které jako politické instituci reprezentující

tzv. společný zájem členských států svěřují zakládací smlouvy v podstatě monopolní legislativní iniciativu. Právě legislativní návrhy Komise vedly k extenzi politik a práva ES do nových oblastí. Judikatura Evropského soudního dvora byla jen autoritativním potvrzením tohoto extenzivního pojetí a plně se projevila právě v 70. a 80. letech. Tato judikatura se pak stala východiskem pro některé právní názory, které se staly diskutabilní z hlediska ústavních limitů, jimiž členské státy podmiňují svoji účast na evropské integraci, jakož i očekávání a představ politických elit a veřejnosti v těchto státech.

Tento vývoj vyvolal snahu o přesnější vymezení pravomocí, která se výrazně projevila při přípravě Maastrichtské smlouvy. I když tato smlouva je spojována se zásadním prohloubením integračního procesu (komunitární metoda byla rozšířena na nové oblasti a současně byla zavedena spolupráce i ve dvou nových pilířích, v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky a v oblasti spravedlnosti a vnitra), Smlouva o Evropské unii přispěla také k přesnějšímu vymezení pravomocí mezi Unii a členskými státy. Na jejím základě došlo k oživení principu svěřených pravomocí, který byl nově a obecně formulován (čl. 3b SES). Maastrichtská smlouva však především vnesla do systému zakládacích smluv nové koncepty, jejichž smyslem bylo usměrnit výkon pravomocí ze strany ES. Výslovně zakotvila **povinnost ES řídit se při výkonu přenesených pravomocí principy subsidiarity a proporcionality (čl. 3b SES)**. Principy subsidiarity a proporcionality se staly obecným východiskem pro posuzování dělby pravomocí. Zatímco první z nově akcentovaných principů měl vymezit, kdy má ES jednat v případech, kdy se o pravomoci dělí se členskými státy, druhý z těchto principů měl korigovat rozsah, v jakém ES naplňují přenesené pravomoci bez ohledu na to, zda mají výlučný, sdílený nebo komplementární charakter. Vůle k přesnějšímu rozhraničení pravomocí se pak promítla i do judikatury Soudního dvora a jeho větší zdrženlivosti k extenzivnímu výkladu pravomocí ES resp. EU. Příkladem mohou být posudky ve věci přistoupení ES k části dohod WTO (1/94 GATS a TRIPS) a k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (2/94, EÚLP). Soudní dvůr také akceptoval nutnost přihlížet při přezkumu dělby pravomocí k principům subsidiarity a proporcionality. To bylo zvláště významné ve vztahu k prvnímu z těchto principů, jehož soudní aplikovatelnost

byla zpochybňována. Soudní dvůr v této souvislosti jasně konstatoval, že součástí jeho poslání je přezkoumávat, zda se tento princip uplatní, tedy zda posuzovaná věc spadá do výlučné pravomoci ES či nikoli, a zda jsou v tomto ohledu akty ES dostatečně odůvodněny (C-233/94, Německo v. Parlament a Rada). Postupně však začalo být zřejmé, že Soudní dvůr nebude ochoten provádět meritorní přezkum dodržování principu subsidiarity příliš intenzivně – přestože porušení principu subsidiarity je v řízeních před ním namítáno, bez dostatečně zřetelné analýzy je zpravidla odmítá (C-84/94 Spojené království v. Rada; C-377/98 Nizozemsko v. Evropský parlament a Rada; C-491/01 British American Tobacco). I když objektivní přezkum dodržování principu subsidiarity je mimořádně obtížný, Soudní dvůr se, jak se konstatuje, v dosavadní rozhodovací činnosti ani nepokusil o prosazení mechanismů, jejichž prostřednictvím by mohl získat podklady k provádění takového přezkumu. Podobně je tomu i s principem proporcionality: přestože ten v judikatuře Soudního dvora rezonuje výrazněji než subsidiarita, pokud jde o přezkum proporcionality unijních aktů, dává najevo jistou neochotu posuzovat jeho zachování příliš striktně.

Zdrženlivost, ke které Soudní dvůr ve věci dělby pravomocí vedla Maastrichtská smlouva a politické klima doby, však začala ve druhé polovině 90. let opětovně slábnout. Svůj podíl na tom měla pravděpodobně i Amsterodamská smlouva, která přinesla částečnou komunitarizaci věcí zařazených původně do třetího pilíře a s tím i zdůraznění komunitární metody spolupráce, vize rozšíření EU o nové členské státy a snad i nově akcentovaný étos EU založený na právu a spravedlnosti implikující striktní následování soudních rozhodnutí. Svoji roli tu nepochybně sehrála i diskuse o institucionální reformě nastolená Laekenskou deklarací a následné jednání Konventu o budoucnosti Evropy a příprava Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu (SÚ), která se snažila řešit otázku dělby pravomocí i komunitarizace tzv. třetího pilíře. Jestliže tedy v roce 2000 byl Soudní dvůr ochoten učinit historický krok a zrušit směrnici harmonizující právní úpravu reklamy a sponzorství v souvislosti s tabákovými výrobky, protože odmítl akceptovat, že by ustanovení zakládacích smluv, na jehož základě byla směrnice přijata, odůvodňovalo harmonizaci právních řádů členských států kdykoli je zjištěna existence určitých rozdílů, které teoreticky mohou mít určitý vliv na vnitř-

ní trh (C-376/98 Německo v. Evropský parlament a Rada), o dva roky později za podobných okolností byl výklad zakládacích smluv mnohem méně restriktivní a postoj, který Soudní dvůr zaujal, měl daleko blíže k postojům z doby 70. a 80. let (C-491/01 British American Tobacco). Tato tendence se projevila i při posuzování důsledků, které má unijní právo na pravomoci, které si uchovávají členské státy. Případy jako Kreil (C-285/98 T. Kreil) svědčí o vůli Soudního dvora akcentovat v citlivých případech imperativy vnitřního trhu před nastaveným klíčem dělby pravomocí. V oblasti sdílených pravomocí vzbudily bouřlivé reakce případy typu Mangold, jimiž prostupuje velmi extenzivní chápání cílů EU, které našlo svůj výraz v rozšíření obsahu principu nediskriminace na základě věku jako obecné zásady komunitárního práva (C-144/04 W. Mangold).

Velmi významné pak je, že Soudní dvůr našel ještě před přijetím Lisabonské smlouvy cestu, jak vykonávat i určitou kontrolu aktů druhého a třetího pilíře, což nutně otevřelo i otázku dělby pravomocí. Cestu k této kontrole umožnil čl. 47 SEU, jehož smyslem bylo chránit specialitu SES a SEURATOM – Soudní dvůr tak připustil žaloby, které mají zejména interinstitucionální původ a jejichž podstatou je spor o to, zda určité opatření spadá do působnosti prvního komunitárního pilíře anebo druhého a třetího pilíře, kde stále převažovala mezivládní spolupráce. Se sporem o řádný právní základ takových opatření však přímo vyvstala i otázka dělby pravomocí, a to jak mezi institucemi EU navzájem, tak mezi EU a členskými státy: konstatování, že určitý akt spadá do působnosti prvního pilíře s jeho konceptem přenosu pravomocí na ES a extenzivním výkladem ustanovení zakládacích smluv týkajících se pravomocí ES, nikoli do působnosti zbývajících dvou pilířů, kde převládá princip speciality, přímo ovlivňuje, jak široký manévrovací prostor si v té které oblasti uchovávají členské státy. Závěry, k nimž Soudní dvůr při aplikaci čl. 47 SEU dospěl, přitom svědčí o jeho jasné preferenci pro komunitární metodu.

To se jasně projevilo ve vztahu k aktům třetího pilíře, když v roce 2005 Soudní dvůr dospěl k závěru, že rámcové rozhodnutí o ochraně životního prostředí prostřednictvím trestněprávních sankcí je neplatné a příslušná opatření měla být přijata podle SES (C-176/03 Komise v. Rada). To nejen implikovalo, že pravomoc ES je významně širší, než

se do té doby zdálo, ale rovněž že se obnovilo extenzivní pojmání implicitních pravomocí ES, protože argumentace Soudního dvora vycházela z postulátu, že uložení povinností k zavedení sankcí a jejich minimální harmonizace může být nutným důsledkem sledování cílů stanovených SES v oblasti ochrany životního prostředí. Zatímco v Evropské unii probíhal „čas reflexe“ po neúspěšném referendu o Ústavní smlouvě, která předpokládala komunitarizaci třetího pilíře, odehrál se v interpretační praxi Soudního dvora posun, který by bylo možné označit jako „komunitarizace bez Ústavní smlouvy“. ESD tak jasně signalizoval svoji připravenost a ochotu překlenout i přes odmítnutí Smlouvy o Ústavě pro Evropu specifika obou pilířů svojí interpretací. Pokud by byl rozsudek interpretován extenzivně tak, jak to učinila Komise, umožnilo by to vymáhat dodržování komunitárního práva pomocí trestních sankcí i v oblasti jiných společných politik. Současně by bylo v této oblasti oslabeno postavení členských států také tím, že by se pro budoucí legislativní návrhy předložené na základě Smlouvy ES uplatnilo v dotčených oblastech výhradní právo legislativní iniciativy Komise. Dalším významným důsledkem takového výkladu by byla skutečnost, že v případě nesplnění transpozičních povinností stanovených instrumentem prvního pilíře by bylo možné zahájit řízení o porušení Smlouvy ES, což za tehdy platného právního stavu bylo v případě rámcových rozhodnutí výslovně vyloučeno. V souvislosti s uvedeným rozsudkem byly bouřlivě diskutovány i jeho další možné důsledky v podobě uplatnění systémových doktrín komunitárního práva v oblasti trestního práva. Na rozdíl od komunitárního práva byl v případě unijních aktů přímý účinek judikován v prvním pilíři v případě rámcových rozhodnutí výslovně Smlouvou EU vyloučen. Obdobně nebylo možné plně uplatnit doktrínu přednosti komunitárního práva před vnitrostátním právem, které je s ním v rozporu. Vyloučeno bylo i uplatnění doktríny eurokonformního výkladu vnitrostátního práva a doktríny odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením komunitárního práva. Vývoj judikatury ESD nevyklučoval možnost, že s výjimkou výslovně primárním právem vyloučeného uplatnění přímého účinku, by mohly být na základě potenciálního aktivistického přístupu ESD doktríny komunitárního práva „přetaženy“ judikaturou i do práva unijního. ESD ostatně již naznačil tuto interpretační tendenci ve svém rozsudku ve věci *Pupino*, kdy na zá-

kladě principu loajální spolupráce judikoval v podstatě nepřímý účinek unijního práva spočívající v povinnosti eurokonformního výkladu (C-105/03 Pupino).

Z hlediska vnějších vztahů se jevílo problematickým i potenciální uplatnění doktríny implicitní vnější pravomoci judikované ESD v rámci komunitárního pilíře (již výše uvedený posudek ESD ve věci *AETR*). Tuto doktrínu ESD ostatně již dříve extenzivním způsobem uplatnil i ve svém posudku 1/03 ve věci revidované Luganské úmluvy (1/03, Lugano), tedy v oblasti, k jejíž komunitarizaci došlo Amsterodamskou smlouvou. Uplatnění této doktríny v případě komunitarizace policejní a soudní spolupráce v trestních věcech by značným způsobem limitovalo mezinárodněprávní subjektivitu členských států v této oblasti. A to zejména v případech, kdy by judikatura ESD dovodila výlučnou pravomoc Společenství. Pod tlakem členských států Soudní dvůr posléze svůj postoj korigoval v tom směru, že výše a povaha trestních sankcí zůstává záležitostí pilíře třetího (C-440/05 Komise v. Rada).

Přetrvávající pochybnosti o hranicích pravomocí EU a členských států, jakož i kritika některých přístupů Soudního dvora a snaha provádět konstitucionalizaci i v situaci, kdy revize v podobě Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu nezískala potřebnou podporu, vyústila v diskuse, které se zřetelně promítly i do jednání o Lisabonské smlouvě. Při jednání o podobě Lisabonské smlouvy proto jednoznačně převážil názor, že vhodným řešením bude především zakotvení soustavného katalogu pravomocí EU a kvalifikace těchto pravomocí ve vztahu k pravomocím členských států.

3.1.3 Dělbá pravomocí v Lisabonské smlouvě

Dělbá pravomocí mezi Unií a členskými státy v pojetí Lisabonské smlouvy vychází z opětovného zdůraznění zásady svěřeni. Jsou to tedy členské státy, které jako „páni Smluv“ rozhodují o tom, které pravomoci a v jakém rozsahu budou na Evropskou unii přeneseny. Obě Lisabonskou smlouvou reformované smlouvy (SEU a SFEU) obsahují řadu ustanovení upravujících zásady vztahů mezi EU a členskými státy a ustanovení o dělbě pravomocí mezi Unií a členskými státy, která v podstatě vycházejí ze znění příslušných ustanovení obsažených v SÚ schválené mezivládní konferencí v roce 2004. Ustanovení SÚ, která nově

upravovala dělbu pravomocí mezi členskými státy a Unií, byla totiž ve směř členskými státy považována za pozitivní přínos a východisko pro další jednání. Tato ustanovení (zřetelně inspirovaná čl. 72 základního zákona SRN) směřují k přesnějšímu vymezení dělby pravomocí mezi členskými státy a Unií. Vymezení pravomocí vychází ze zásady „svěření“ a výkon takto svěřených pravomocí je v oblasti pravomocí sdílených podřízen zásadám subsidiarity a proporcionality. V článku týkajícím se těchto zásad (čl. 5 SEU) bylo navíc výslovně zdůrazněno, že „Unie jedná pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách“. Ve srovnání s dikcí obdobného ustanovení původních smluv je zde akcentována skutečnost, že originálními nositeli jsou a zůstávají členské státy. V tom lze spatřovat reakci na výše citovanou judikaturu ESD zejména ze 70. a 90. let.

Samotnou kategorizaci pravomocí lze slovy českého ústavního soudu označit jako „*krok k větší jasnosti a přehlednosti*“. S tímto katalogem vycházejícím v podstatě z dělby pravomocí dosud jen judikované Soudním dvorem je spojeno i očekávání vyšší právní jistoty. V úvodních ustanoveních SFEU (čl. 2 až 6) jsou definovány následující druhy pravomocí Evropské unie:

- **výlučné pravomoci Unie;**
- **pravomoci sdílené Unií a členskými státy;**
- **doplňkové pravomoci Unie v oblastech náležejících členským státům (zákaz harmonizace právních předpisů).**

Konkrétní rozsah pravomocí Unie je však třeba posuzovat nejen na základě kategorie dané pravomoci, ale i na základě materiálních ustanovení upravujících jednotlivé politiky, která jsou **právním základem** pro jejich výkon.

Specifickou oblast představují **koordinační pravomoci** Unie v oblasti celkové hospodářské politiky a celkové politiky zaměstnanosti členských států. Tyto oblasti spadají do pravomoci členských států, které svoji činnost koordinují. Je třeba uvést, že současná „postlisabonská“ etapa vývoje evropské integrace je charakteristická tím, že vedle nástrojů legislativních se stále více používá právě metody otevřené koordinace a nelegislativní opatření v oblastech, kde Evropská unie sama nemá dostatek legislativních pravomocí (např. Strategie 2020, Evropský semestr

apod.). Navíc právě v těchto oblastech koordinace hospodářských politik se v poslední době poznamenané dluhovou krizí eurozóny v souvislosti s tzv. Paktem pro euro plus, Smlouvou o zřízení Evropského stabilizačního mechanismu a Smlouvou o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, objevuje tendence prohlubovat další integraci mimo klasické nástroje unijní spolupráce, cestou tzv. mezivládní metody. Je otázkou, jak tento střet unijní a mezivládní metody poznamená další vývoj evropské integrace.

Zcela samostatně, jako zvláštní druh pravomoci upravený Smlouvou o Evropské unii, je uváděna pravomoc Unie vymezovat a provádět společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (SZBOP) včetně postupného vymezení společné obranné politiky (čl. 2 odst. 4 SFEU).

Pravomoci Evropské unie

Typ pravomoci	Výlučná	Sdílená	Doplňková
Definice	Pouze EU může přijímat právně závazné akty. Členské státy nemohou ve věci konat, nejsou-li k tomu zmocněny Unií nebo nejednaly se o implementaci přijatých opatření.	EU i členské státy mohou přijímat právně závazné akty; členské státy tak mohou činit, pokud již věc nebyla upravena Unií nebo Unie pravomoc nevykonává. (Teorie dobytého pole)	EU může zasáhnout pouze na podporu členských států (zejména formou finanční podpory); může vydávat právní akty, ale nesmí harmonizovat národní úpravu.
Působnost	Celní unie Stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu Měnová politika pro ty členské státy, které užívají jako svoji měnu euro	Vnitřní trh Sociální politika Hospodářská, sociální a územní soudržnost Zemědělství a rybolov (s výjimkou ochrany mořských biologických zdrojů)	Ochrana a zlepšování lidského zdraví Průmysl Kultura Cestovní ruch Vzdělávání Mládež

3. Legislativní činnost Unie (sekundární legislativa)

Působnost	Ochrana mořských biologických zdrojů v rámci společné politiky rybolovu	Životní prostředí	Sport
	Společná obchodní politika	Ochrana spotřebitele	Odborné vzdělávání
	Uzavírání mezinárodních smluv na základě zmocnění v legislativním aktu Unie, nezbytných k výkonu vnitřních pravomocí nebo pokud může jejich uzavření ovlivnit vnitřní pravidla nebo změnit jejich působnost	Doprava	Civilní ochrana
		Transevropské sítě	Administrativní spolupráce
		Energetika	
		Prostor svobody, bezpečnosti a práva	
		Společné otázky bezpečnosti v oblasti veřejného zdraví	
		Výzkum a technologický rozvoj	
		Vesmírná politika	
		Rozvojová spolupráce	

Výlučné pravomoci Unie (čl. 3 SFEU) jsou v Lisabonské smlouvě vypočteny taxativně. Pravomoci zde uvedené má vykonávat výlučně EU, členské státy pouze v případě, pokud je jim výkon těchto pravomocí Uní výslovně svěřen nebo pokud je Unie dosud nevykonává v rámci implementace práva EU. Věcný rozsah a způsob výkonu výlučných pravomocí je však nutné také interpretovat v souladu s dosavadní judikaturou a v souladu s příslušnými materiálními ustanoveními upravujícími konkrétní politiky. Jedná se v podstatě o pravomoci, které již byly Soudním dvorem dříve traktovány jako výlučné pravomoci Evropských společenství. Výlučná pravomoc v oblasti *celní unie* (čl. 30 a násl. SFEU) nepochybně úzce a logicky souvisí s realizací *společné obchodní politiky*. Mezi výlučné pravomoci je pak také zařazeno *stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu*. (Pokus zařadit smluvně mezi výlučné pravomoci Unie také samotné fungování vnitřního trhu našel dostatečnou podporu členských států.) Ze společné politiky rybo-

lovu jako politiky v oblasti sdílených pravomocí je pak jako výlučná pravomoc Unie v návaznosti na dosavadní judikaturu vyčleněna pravomoc *zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné politiky rybolovu*. Unie je tak výlučně oprávněna k ochraně stavu ryb a udržení biologických zdrojů moře, a to jak uvnitř Unie, tak při uzavírání mezinárodních smluv.

Jinou než výlučnou pravomocí Unie pak z povahy věci nemůže být měnová politika členských států, jejichž měnou je euro.

Pravomoc k **uzavírání mezinárodních smluv** a její materiální a procesní podmínky upravují příslušná materiální ustanovení SFEU (čl. 216 a násl.) Obecná definice podmínek, za kterých uzavírání mezinárodních smluv spadá do výlučné pravomoci Unie, není ničím jiným, než pokusem o kodifikaci dosavadní judikatury Soudního dvora v této oblasti. Za prvé se jedná o smlouvy uzavřené na základě legislativního zmocnění, dále o smlouvy, jejichž uzavření je na základě doktríny o paralelismu vnitřních a vnějších vztahů nezbytné k výkonu vnitřních pravomocí Unie a konečně mezinárodní smlouvu, pokud její uzavření „*může ovlivnit společná pravidla nebo změnit jejich působnost*.“¹⁴⁰

Oblasti spadající do **pravomocí sdílených** mezi Evropskou unií a členskými státy (čl. 4 SFEU) jsou vymezeny flexibilně, formou demonstrativního výčtu a toto ustanovení umožňuje věcné rozšiřování pravomocí Unie formou aktivního uchopení těchto pravomocí, zejména cestou přijímání unijních legislativních aktů. Pravomoci členských států v oblasti sdílené jsou pak upraveny jako „zbytkové“, aniž by byl blíže vymezen jejich rozsah a výkon. Podle zásady svěřené pravomocí jedná Unie pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách. Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským státům. Způsob výkonu pravomocí v oblasti sdílené je definován smlouvou následujícím způsobem: „*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*

¹⁴⁰ Blíže viz SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., PALDUSOVÁ, H. a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. I. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010, komentář k čl. 2016.

přestat vykonávat“ (čl. 2 odst. 2 SFEU). Je zřejmé, že způsob vymezení pravomocí Unie v oblasti sdílené navazuje na dosavadní výše komentovanou judikaturu Soudního dvora (zejména princip preempce a trvalého charakteru přenesených pravomocí). Rozšiřování unijních pravomocí v oblasti sdílených pravomocí (zejména cestou excesivní legislativní činnosti na úrovni Unie) by navíc mělo být ze strany členských států kontrolováno využitím „brzd“ v podobě nových mechanismů kontroly zásady subsidiarity a proporcionality. **Zásady subsidiarity a proporcionality** jsou stejně jako dosud chápány jako základní zásady fungování Evropské unie. Lisabonská smlouva nově zavedla některé nástroje a mechanismy sloužící především ke kontrole dodržování zásady subsidiarity. Tyto mechanismy se uplatňují *ex ante*, tedy ještě před přijetím návrhu legislativního aktu, nebo *ex post*. Uplatňování zásady subsidiarity je úzce spojeno s **posílením úlohy národních parlamentů** jako garantů dodržování této zásady (viz níže a podrobněji v kapitole 6).

Co se týče obecného vymezení rozsahu pravomocí Unie v oblasti **pravomocí podpůrných** (čl. 6 SFEU), bylo výslovně stanoveno, že Unie svojí činností pouze podporuje, koordinuje nebo doplňuje činnost členských států, „*aniž by přitom v těchto oblastech nahrazovala jejich pravomoc*“ (čl. 2 odst. 5 SFEU). Členské státy v těchto oblastech ve skutečnosti nesvěřily Unii žádnou vlastní (národní) pravomoc. Orgány EU mohou proto vydávat jen akty k podpoře, pomoci popř. koordinaci činností národních států, vždy podle toho, co stanoví právní základ jednotlivé pravomoci ve SFEU a v rámci toho, co stanoví obecné články SFEU o orgánech. Smlouva výslovně zakazuje, aby unijní akty v oblastech, které patří do komplementárních politik, harmonizovaly vnitrostátní právní předpisy.

S otázkou mezí rozsahu pravomocí Unie souvisí i tzv. **doložka flexibility** v novém pojetí (čl. 352 SFEU a bývalý čl. 308 SES), která dává možnost přijmout na unijní úrovni „*nezbytná opatření*“ i tehdy, pokud k tomu sama Smlouva neposkytuje explicitní zmocnění (v rámci unijních politik). Tento flexibilní (pružný) postup bylo dosud možné uplatnit jen k dosažení cílů a fungování vnitřního trhu. **Nově by měl být tento postup rozšířen i na oblast ostatních politik.** Rozšíření věcné působnosti doložky flexibility představuje značný prostor pro excesivní rozšiřování výkonu pravomocí Unie. Bariérou pro extenzivní výklad a nepřiměřené užití tohoto postupu je věcný rámec stanovený cíli a po-

litikami Unie, jednomyslné rozhodování v Radě, „pojistka proti obcházení zákazu harmonizace“ a kontrolní mechanismus zapojující vnitrostátní parlamenty. Vzhledem k dosavadním zkušenostem s extenzivním využíváním i výše uvedenou soudní interpretací ustanovení čl. 308 SES pro přijímání komunitární legislativy se výše uvedené bariéry jeví jako nedostatečné. Proto bylo, na základě české iniciativy s podporou Nizozemska, i toto ustanovení upřesněno. Především byla **výslovně vyloučena možnost použití takového postupu pro oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky**. Dále bylo výslovně zdůrazněno, že **takto přijatá opatření budou respektovat meze stanovené v SEU**. K Lisabonské smlouvě byla navíc v této části připojena **dvě prohlášení**. V prvním z nich se jasně stanoví, které z cílů Unie uvedených v úvodních ustanoveních SEU může opatření navržené na základě tohoto ustanovení sledovat. Toto prohlášení vylučuje, aby navržené opatření mohlo být odůvodněno pouze zcela obecnými cíli Unie (tedy cílem podporovat mír, hodnoty Unie a blahobyt jejích obyvatel). Další prohlášení připojené k tomuto ustanovení jasně vyjadřuje, že toto ustanovení není možné využívat k přijetí opatření, která by fakticky rozšiřovala pravomoci Unie nad rámec vymezený na základě principu svěřeni a která by tak obcházela nutnou změnu Smluv.

Interpretace „lisabonských“ ustanovení upravujících dělbu pravomocí mezi Evropskou unií a jejími členskými státy Soudním dvorem dosud pochopitelně chybí, i když Soudní dvůr již svým prvním rozsudkem po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost možnou dynamiku svojí interpretační úlohy naznačil (C-555/07, Seda Küçükdeveci v. Swedex GmbH & Co. KG). Otázka dělby pravomocí ovšem již byla předmětem odborné diskuse i revize ze strany ústavních soudů členských států včetně přezkumu Lisabonské smlouvy Ústavním soudem v České republice. Předmětem přezkumu byl nejen způsob vymezení těchto pravomocí, ale i způsob a rozsah jejich přenesení. Vzhledem k následujícím kapitolám se zde omezíme na stručnou reflexi českých lisabonských nálezů.

Exkurs – Pravomoci Unie z pohledu českého ústavního práva

Z hlediska českého ústavního práva je východiskem pro vymezení hranice či rozsahu přenesení pravomocí na Evropskou unii především čl. 10a Ústavy, který hovoří o přenosu „některých“ pravomocí České re-

publiky na mezinárodní organizace nebo instituce. Nemohou tedy být přeneseny pravomoci všechny, význam slova „některé“ však nemá jen rozměr kvantitativní. Tento pojem je nutno vykládat i s ohledem na další ustanovení ústavního pořádku a jak Ústavní soud konstatoval již ve svém nálezu k tzv. „cukerným kvótám“ (Pl. ÚS 50/04), je tento přenos podmíněn formálně i materiálně. **Formální rovina** omezuje přenos pravomocí jeho slučitelností s uchováním základů státní suverenity České republiky. V tomto ohledu se formální rovina pojí s ustanovením článku 1 odst. 1 Ústavy. *„Materiální rovina se týká způsobu výkonu přenesených pravomocí, jenž nesmí ohrožovat samotnou podstatu materiálního právního státu“ (odst. 130 nálezu).* Toto omezení vychází z ustanovení článku 9 odst. 2 Ústavy, podle něhož je změna podstatných náležitostí demokratického právního státu nepřípustná (i pro samotného ústavního soudce). Ústavní soud však blíže nespécifikoval, co konkrétně podstatu materiálního právního státu tvoří. Pro zachování podstatných atributů suverenity je také podstatné, že legislativní kompetenční kompetence, tedy oprávnění měnit základní předpisy, zůstává členským státům. Základním principem, odlišujícím Evropskou unii od federálních států je i podle názoru Ústavního soudu zásada svěřeni vyjádřená v čl. 5 odst. 2 SEU. Unie může jednat pouze v rámci pravomocí jí výslovně svěřených členskými státy, které nesmí ani překračovat, ani si sama zakládat pravomoci nové.

Samotnou **kategorizaci pravomocí**, kterou Lisabonská smlouva výslovně upravuje, označil Ústavní soud jako *„krok k větší jasnosti a přehlednosti“* (bod 133). Stejně jako členské státy, tak i soud spojuje s tímto katalogem vycházejícím v podstatě z dělby pravomocí dosud jen judikovaných Soudním dvorem očekávání vyšší právní jistoty. Výše uvedený koncept podstatných atributů suverenity pak dle Ústavního soudu také nebrání přenosu *„komplexních oblastí právní regulace“* a jejich výlučnému výkonu Evropskou unií v rámci kategorie **výlučných pravomocí**.

K námitkám o nejasném vymezení oblasti **sdílených pravomocí** na základě demonstrativního výčtu, který by mohl budit dojem určité blanketní kompetenční klauzule pro pravomoci EU, soud akcentoval skutečnost, že čl. 4 odst. 2 SFEU jen deklaruje hlavní oblasti, kde se sdílené pravomoci projeví; každá jednotlivá pravomoc však musí být v každém případě specifikována v relevantní části příslušné smlouvy. I zde je

třeba vycházet z výše uvedeného principu svěřením. Ani v tomto případě tedy nejde o neomezený přenos pravomocí v rozporu s ústavním pořádkem. Výkon jiných než výlučných pravomocí Evropské unie je pak navíc omezen uplatněním zásad subsidiarity a proporcionality. *Evropská unie může jednat pouze v těch oblastech, ve kterých na ni byly, za předpokladů výše vymezených, na základě doktríny autolimitace suveréna (jednostranný sebeomezující akt svrchovaného státu) v souladu s konkrétním vnitrostátním právem, určité pravomoci členských států přeneseny* (bod 134 nálezu). Kontrola přenesených pravomocí pak podle názoru Ústavního soudu spočívá právě v realizaci mechanismů kontroly principu subsidiarity a proporcionality zavedených Lisabonskou smlouvou. Ústavní soud přitom nezpochybnil základní úlohu, kterou zde má interpretace těchto principů Soudním dvorem EU, nicméně současně odkázal i na doktrínu vybočujícího právního aktu judikovanou Spolkovým ústavním soudem (Solange II), která se částečně promítla i do deklarované úlohy českého ústavního soudu (viz bod 110), podle nichž může ve výjimečných případech působit jako *ultima ratio* a zkoumat, zda některý akt Unie nevybočil z mezí, jež Česká republika na EU podle čl. 10a Ústavy přenesla. Poukázal i na samotnou judikaturu Soudního dvora o vybočení z rámce přenesených pravomocí (viz C-376/98, Německo v. Parlament a Rada). Takovým vybočujícím aktem by, dle německé doktríny, mohlo ovšem být i samo rozhodnutí Soudního dvora EU. Český Ústavní soud tak byl ve své dikci podstatně zdrženlivější než ústavní soudy jiných členských států. Polský Ústavní tribunál například výslovně vyloučil pravomoc Soudního dvora posuzovat meze přenesení pravomocí na EU, jelikož je to podle Tribunálu otázka výkladu vnitrostátního ústavního práva. Ačkoliv lze z pohledu dogmatiky vnitrostátního ústavního práva s takovým závěrem do jisté míry souhlasit, je otázkou, zda je nutné jej formulovat tak vyhraněně, jako to učinil Tribunál. Německý Spolkový ústavní soud si zase vyhradil právo konečného slova v otázce, zda některý komunitární akt překročil hranice, které dalo Společenství německé právo a které komunitární akty jsou tedy *ultra vires*, mimo kompetenci EU. Z perspektivy německého práva je tak teoreticky možné, že se překročení pravomoci Společenství dopustí i sám Soudní dvůr (např. tím, že jeho výklad již nebude výkladem zakládacích smluv, ale bude naopak nepřipustnou normotvorbou). Pokud by Spolkový ústavní soud

dovodil, že tyto akty jsou *ultra vires*, zakládá to jejich neaplikovatelnost (nikoliv neplatnost či nulitu) v rámci Německa. Maastrichtské rozhodnutí tedy znamenalo kvalitativní posun; tato maastrichtská doktrína se promítla i do „lisabonského“ nálezu Spolkového ústavního soudu a ovlivnila i „lisabonské“ nálezy Ústavního soudu ČR. Obecně je sdílen názor, že maastrichtská doktrína Spolkového ústavního soudu (Kompetenz-Kompetenz) má spíše povahu potenciální výstrahy, ale nemusí být v praxi ani nikdy použita. To, že takový postup má být krajním řešením *ultima ratio*, se projevil i v rozhodovací činnosti ústavních soudů členských států, které se i v pochybnostech zdráhaly označit akty unijních institucí za vybočující z unijních pravomocí. Byl to však právě český Ústavní soud, který v roce 2012 svým nálezem ve věci slovenských důchodů reagoval na rozhodnutí Soudního dvora EU jako na vybočující právní akt s odůvodněním, že evropské nařízení regulující koordinaci důchodových systémů mezi členskými státy **nelze** vztahovat na zcela specifickou situaci rozpadu československé federace (Pl. ÚS 57/12).

3.2 Zásady tvorby unijního práva

Výchozím předpokladem systémové funkčnosti každého právního systému, tedy i systému unijního práva, je dodržení zásady vnitřní **koherentnosti** či **soudržnosti** a bezrozpornosti právních předpisů, která je jako obecné pravidlo činnosti Unie spolu se zásadou svěřeni a plnění cílů Unie formulována v čl. 7 SFEU. V rámci takového koherentního systému se pak mohou uplatňovat materiální a formální zásady tvorby unijního práva.

S omezenou legislativní pravomocí vyplývající z výše podrobně rozebrané zásady svěřeni souvisí i další věcné požadavky na legislativní činnost unijních orgánů, které současně musí respektovat **hodnoty a cíle**, pro které byla Evropská unie vytvořena, a zásady její činnosti upravené v úvodních ustanoveních SEU a v úvodních ustanoveních SFEU. Obecným věcným rámcem legislativní činnosti unijních orgánů jsou především **hodnoty a cíle Unie** upravené v čl. 2 SEU, které nemají pouze symbolický a politický význam, ale mají i právní účinky. Navrhovaná legislativa musí tyto hodnoty a cíle respektovat. Kromě hodnot svobody, demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod a právního