

1. PRÁVNÍ SYSTÉM A PRÁVNÍ KULTURA EVROPSKÉ UNIE

Evropská integrace je podpořena (ale rovněž omezena) robustním právním systémem. Tato kapitola se podrobněji věnuje obsahu a tvorbě unijních zřizovacích smluv a smluv upravujících členství států v Evropské unii, struktuře unijních právních aktů, unijnímu legislativnímu procesu a nakonec i roli judikatury a mezinárodních smluv uzavíraných jménem Evropské unie.

1.1 Zřizovací smlouvy

Unijní zřizovací (zakládající) smlouvy definují politický i právní prostor, ve kterém se odehrává většina aktivit spojených s evropskou integrací. Již v 80. letech pak zřizovací smlouvy označil Soudní dvůr za základní ústavní listinu („the basic constitutional charter“) evropské integrace (C-294/83 *Les Verts v. Parlament*, bod 23). Společně se smlouvami ošetřujícími přistoupení nebo vystoupení států z EU a unijními právními principy tvoří zřizovací smlouvy blok právních norem obvykle označovaných jako unijní primární právo.¹

1.1.1 Struktura zřizovacích smluv

V současné, postlisabonské, Evropské unii je systém unijních zřizovacích smluv relativně jednoduchý. Tvoří jej Smlouva o Evropské unii (SEU) a Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU). Obecně používaná označení pro zřizovací smlouvy, jako je Lisabonská smlouva, Smlouva z Nice, Maastrichtská smlouva nebo Jednotný evropský akt, pak odkazují k jednotlivým reformám zřizovacích smluv, kde např. Lisabonská smlouva, dojednaná na

¹ TÝČ, V. a kol. *Lexikon – Právo Evropské unie*. Ostrava: Sagit, 2004, s. 211–212.

summitu v Lisabonu v roce 2007, obsahově modifikovala a přečíslovala dosavadní zřizovací smlouvy (a v případě Smlouvy o založení Evropského společenství ji přejmenovala na Smlouvu o fungování EU). Proto se také někdy pro přesné určení unijních dokumentů používají formulace jako „SEU ve znění Smlouvy z Nice“.

Rozdělení zřizovacích smluv do dvou dokumentů vychází z historie právního vývoje evropské integrace² i odlišné politické citlivosti jednotlivých agend Evropské unie. Na rozdíl od agendy ošetřené v SFEU totiž nelze pravidla obsažená v SEU měnit zjednodušeným postupem revize smluv (popsaným níže). Proto byla do SEU např. zanesena celá agenda Společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU (SZBP), ale již ne pravidla pro společnou obchodní politiku nebo pro unijní rozvojovou spolupráci. Úprava ostatních unijních politik nebo unijních institucionálních pravidel je obvykle rozložena mezi SEU a SFEU. Jako příklad může posloužit Soudní dvůr Evropské unie, jehož role je nejdříve jen stručně shrnuta v čl. 19 SEU a podrobněji popsána až ve třech desítkách článků SFEU. Ke zpřehlednění fungování EU nicméně rozdělení zřizovacích smluv do dvou dokumentů příliš nepřispělo; k pochopení byť rámcového fungování evropské integrace je zapotřebí znát pravidla obsažená v SEU i SFEU.

Zřizovací smlouvy stanoví základní principy evropské integrace, klíčová pravidla pro fungování unijních institucí a unijní normotvorby, proceduru pro přistoupení nebo vystoupení státu z EU (čl. 49 a 50 SEU), stejně tak mechanismus, jak v budoucnosti změnit samotné zřizovací smlouvy (čl. 48 SEU). Co se týče samotného obsahu unijních aktivit, zřizovací smlouvy vymezují unijní pravomoci a stanovují i základní rysy vnitřních i vnějších unijních politik. Pokud jde o „negativní“ formy evropské integrace, kdy je členským státům nějaká aktivita unijním právem zakázána, samotné zřizovací smlouvy často obsahují přímo aplikovatelná a relativně jasná pravidla, jako je zákaz cel pro obchod se zbožím mezi unijními státy (čl. 30 SFEU). Naopak ve vztahu k „pozitivní“ integraci, jako je stanovení unijních standardů pro výrobky nebo služby nebo financování aktivit z unijního rozpočtu, zřizovací smlouvy většinou jen poskytují právní základ a rámcová vodítka pro unijní aktivitu, zatímco stanovení detailů ponechávají na unijních právních aktech přijímaných unijními institucemi. Článek 194 SFEU, věnovaný

² SFEU navazuje na předlisabonskou Smlouvu o založení Evropského společenství (SES). Nakonec nedokončený projekt Smlouvy o Ústavě pro Evropu počítal jen s jednou smlouvou členěnou do čtyř částí, z nichž první přibližně odpovídala současné SEU a třetí SES/SFEU.

energetické politice, tak např. umožňuje přijmout unijním institucím právní akty s cílem zajistit fungování vnitřního trhu s energií, zajistit bezpečnost dodávek energie v EU, podporovat energetickou účinnost a úspory energie a podporovat propojení energetických sítí.³ Toto zmocnění ve zřizovacích smlouvách pochopitelně pouze stanovuje hranice možného unijního vlivu a nedává odpověď na otázku, jak intenzivní se stane unijní regulace ve skutečnosti, protože např. nemusí dojít k přijetí primárním právem předpokládané unijní legislativy. Přehled struktury SEU a SFEU podává tabulka.

Tabulka 1.1 Struktura SEU a SFEU

SEU		SFEU	
Čl.		Čl.	
1–8	Základní principy a cíle evropské integrace	1	Propojovací klauzule mezi SEU a SFEU
9–12	Demokratické principy EU: občanství EU, unijní občanská iniciativa, zapojení vnitrostátních parlamentů	2–6	Struktura pravomocí EU
13–19	Rámcová pravidla pro unijní instituce	7–17	Obecné zásady fungování EU
20	Obecná pravidla pro posílenou spolupráci v EU	18–25	Občanství EU a zákaz diskriminace
21–46	Rámcová pravidla pro vnější aktivity EU a detailní pravidla pro SZBP	26–37	Vnitřní trh a volný pohyb zboží
47–55	Závěrečná ustanovení: právní subjektivita EU, změny zřizovacích smluv, přistoupení k EU, vystoupení z EU, rámcové vymezení působnosti unijního práva	38–44	Společná zemědělská a rybolovná politika
		45–66	Volný pohyb osob, služeb a kapitálu
		67–89	Prostor svobody, bezpečnosti a práva

³ Srov. SYLLOVÁ, J. – PÍTROVÁ, L. – PALDUSOVÁ, H. *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 700–704.

PRÁVNÍ A POLITICKÝ RÁMEC EVROPSKÉ UNIE

SEU		SFEU	
Čl.		Čl.	
		90–100	Dopravní politika
		101–118	Ochrana hospodářské soutěže, daňové otázky, harmonizace právních předpisů
		119–144	Hospodářská a měnová politika, včetně zvláštních pravidel pro eurozónu
		145–197	Ostatní vnitřní politiky EU: zaměstnanost, sociální politika, vzdělávání, kultura, veřejné zdraví, ochrana spotřebitele, transevropské sítě, průmyslová politika, kohezní politika, výzkum, ochrana životního prostředí, energetika, cestovní ruch, civilní ochrana a správní spolupráce
		198–204	Přidružení zámořských území a regionů k EU
		205–222	Vnější unijní politiky a nástroje kromě SZBP: společná obchodní politika, rozvojová politika, humanitární pomoc, sankce, uzavírání mezinárodních smluv a spolupráce s neunijními aktéry, doložka solidarity
		223–287 a 300–309	Detailní pravidla fungování institucí EU
		288–299	Unijní právní akty a legislativní proces
		310–325	Unijní rozpočtová pravidla
		326–334	Detailní pravidla pro posílenou spolupráci
		335–358	Závěrečná ustanovení: právní režim úředníků unijních institucí, smluvní odpovědnost EU, jazykový režim, sběr informací pro účely evropské integrace, specifická pravidla pro vybrané unijní regiony, doložka flexibility
Protokoly připojené k SEU a SFEU			
Přílohy SFEU			
Prohlášení připojená k SEU a SFEU			

Zdroj: sestaveno autorem.

Unijním pravidlům pro vnitřní trh, unijním institucím nebo fungování Soudního dvora EU, které jsou obsaženy ve zřizovacích smlouvách, se podrobně věnují příslušné kapitoly této knihy. Tato kapitola se proto soustředí na průřezové prvky zřizovacích smluv zasahující všechny oblasti evropské integrace, a to zejména: 1) vymezení a typologii unijních pravomocí, 2) vliv evropské integrace na čistě vnitrostátní situace, 3) nástroje pro flexibilní spolupráci v EU, 4) režim protokolů a prohlášení připojených ke zřizovacím smlouvám a v neposlední řadě také 5) evropskou integrační agendu vyňatou ze zřizovacích smluv.

Protože aktivity Evropské unie musejí respektovat princip svěřených pravomocí (čl. 5 odst. 1–2 SEU),⁴ vymezení pravomocí Evropské unie patří mezi klíčové prvky zřizovacích smluv, které katalog unijních pravomocí a jeho strukturu upravují ve čl. 2–6 SFEU. Podle zřizovacích smluv disponuje EU v relativně krátkém seznamu aktivit (obchodní vztahy s neunijními zeměmi, celní unie, měnová politika pro státy eurozóny, ochrana biodiverzity v oblasti spadající pod společnou rybolovnou politiku) výlučnými pravomocemi, kde členské státy nemohou autonomně konat ani v případě nečinnosti unijních orgánů a kde z logiky věci unijní aktivity nemusejí respektovat princip subsidiarity (čl. 2 odst. 1 SEU). Mnohem delší je katalog unijních sdílených pravomocí (např. vnitřní trh, kohezní politika, zemědělství a rybolov, ochrana životního prostředí, doprava, energetika nebo budování unijního prostoru svobody, spravedlnosti a práva), kde může Evropská unie jednat v rozsahu a formou očekávanou zřizovacími smlouvami, je ale omezena povinností respektovat principy subsidiarity a proporcionality. Pokud je EU v oblasti sdílených pravomocí pasivní, mohou zde členské státy jednat i samostatně. Skepse členských států k užitečnosti stálé expanze unijního vlivu v oblasti sdílených pravomocí se pak odrazila v Lisabonské smlouvě, která poprvé v historii evropské integrace výslovně deklaruje, že se intenzita unijních aktivit může ve vybraných politikách do budoucna snižovat a může být opětovně nahrazena autonomní aktivitou členských států (čl. 48 odst. 2 SEU).

Nejméně intenzivní vliv EU očekává Lisabonská smlouva v oblastech spadajících pod podpůrné, koordinační a doplňkové pravomoci, zahrnující kulturu, průmysl, zdravotnictví, vzdělávání, cestovní ruch, civilní ochrana a správní spolupráci (čl. 6 SFEU), kde mohou unijní aktivity „pouze“

⁴ Podle čl. 5 odst. 2 SEU jedná EU „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“.

přispívat k efektivitě činnosti členských států nebo jejich vzájemné spolupráci. Státy zde na EU nepřenášejí žádné ze svých vlastních pravomocí a Lisabonská smlouva v těchto oblastech výslovně zakazuje harmonizovat příslušné domácí právní předpisy (čl. 2 odst. 5 SFEU). Aktivitu EU se zde proto omezují na přijímání „měkkých“, nezávazných, právních aktů, anebo na finanční podporu vybraných projektů. Nicméně rovněž unijní aktivity formálně spadající pod rámec podpůrných a koordinačních pravomocí mohou mít v praxi velký dopad, jako např. při podpoře mobility studentů v rámci projektu Erasmus nebo jako inspirace domácích reforem univerzitního vzdělávání.

Na hranici mezi sdílenými a podpůrnými pravomocemi se pak nacházejí hospodářská politika, politika zaměstnanosti a sociální politika, kde může Evropská unie koordinovat aktivity členských států nad rámec pouhých nezávazných doporučení, např. v podobě „evropského semestru“ (podrobněji v kapitole věnované eurozóně), ale většinou je vyloučena „tvrdá“ harmonizace národních pravidel (čl. 5 SFEU). Zvláštní vymezení unijních pravomocí se týká rovněž Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP), kde je např. vyloučeno přijímání unijní legislativy a kde fungují institucionální pravidla odlišná od zbytku evropské integrace (silnější Evropská rada a Rada, slabší Evropská komise, Evropský parlament a Soudní dvůr EU).

Vymezení hranic unijních pravomocí je navíc zkomplikováno existencí doplňkové klauzule (tzv. klauzule flexibility) ve čl. 352 SFEU, umožňující Evropské unii jednat, „ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami je nezbytná určitá činnost Unie v rámci politik vymezených Smlouvami, které však k této činnosti neposkytují nezbytné pravomoci.“ Riziko, že by se takto neurčitě formulované ustanovení zřizovacích smluv mohlo stát základem pro nekontrolovanou expanzi unijního vlivu, je omezeno požadavkem, že k aktivaci čl. 352 SFEU je třeba jednomyslnosti v Radě i souhlasu Evropského parlamentu, stejně jako vyloučení jeho využití v oblasti SZBP nebo coby nástroje harmonizace v těch oblastech evropské integrace, kde zřizovací smlouvy harmonizací prostřednictvím unijního práva výslovně zakazují (např. ve vzdělávací politice).⁵

Přes relativní zjednodušení, které ve vymezení unijních pravomocí přinesla Lisabonská smlouva, je stanovení hranic a forem unijního vlivu častým

⁵ ST. CLAIR BRADLEY, K. Powers and Procedures: Legal Bases and the Court. In CRAIG, P. – DE BÚRCA, G. (eds.). *The Evolution of EU Law*. 2. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 100–103.

zdrojem sporů mezi státy a unijními institucemi. Nejde pouze o vymezení hranic aktivit Evropské unie jako takové, ale často rovněž o zařazení řešené agendy pod konkrétní unijní politiku. Unijní aktivita se může nacházet na pomezí několika regulačních oblastí s odlišnou formou zakotvení ve zřizovacích smlouvách. Při nastavení unijních pravidel pro reklamu na tabákové výrobky se tak např. komplikovaně (včetně soudního přezkumu) hledala hranice, kdy unijní pravidla ještě spadají do regulace vnitřního trhu (kde má EU pravomoc harmonizovat národní legislativu) a kdy se již unijní normy pohybují v oblasti politiky ochrany zdraví (kde zřizovací smlouvy harmonizaci výslovně vylučují).⁶

V jiných případech se ukázalo, že podmínky navázané na financování unijních projektů mohou mít v praxi obdobný účinek na sjednocování domácích předpisů jako harmonizace pomocí závazných unijních norem. Příkladem je vliv Evropské unie na univerzitní vzdělávání, kde sice EU nemá pravomoc harmonizovat univerzitní výukové nebo výzkumné programy, ale kde přesto v praxi dochází v důsledku vnitrostátních politických rozhodnutí k modifikaci vnitrostátních pravidel s cílem dosáhnout na finanční podporu z unijního rozpočtu. A využívání unijního rozpočtu coby nástroje k rozvolnění hranic unijních pravomocí je jen dále posilováno politickými debatami o propojení financování unijních programů se stavem právního státu nebo kvalitou státní správy v unijních zemích, které unijní finance čerpají.⁷

Dalším způsobem, jak obejít omezení daná principem svěřených pravomocí, je formálně vyvést regulaci z unijního právního a institucionálního rámce do *ad hoc* spolupráce podle mezinárodního práva, a to bez ohledu na faktickou provázanost vyvedené agendy s integrací v rámci Evropské unie, jako se opakovaně stalo během krize eurozóny. Podrobněji je o této formě *de facto* expanze unijních pravomocí pojednáno v kapitole o volném pohybu kapitálu a eurozóně.

Principem přenesených pravomocí a standardní strukturou unijních pravomocí nejsou omezeny ani vyjednávání o rozšiřování EU, kde může být od kandidátského státu vyžadováno splnění podmínek překračujících hranice unijních kompetencí. Potenciální neohraničenost této vstupní unijní

⁶ BARNARD, C. *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*. 6. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2019, s. 562–565.

⁷ Srov. prohlášení nové předsedkyně Evropské komise, že má v úmyslu navrhnout, aby se respektování právního státu stalo integrální součástí nového víceletého finančního rámce EU. VON DER LEYEN, U. *A Union that strives for more. My agenda for Europe. Political Guidelines for the Next European Commission 2019–2024*. Brusel, 2019, s. 15.

kondicionality je založena na skutečnosti, že o rozšíření Evropské unie nerozhoduje tato organizace samotná, ale její členské státy, jejichž požadavky pochopitelně nejsou principem přenesených pravomocí svázány.⁸

Dalším důležitým vymezením unijního vlivu je vymezení situací, kdy se unijní pravidla nemohou použít. Mnohdy jsou unijní pravidla aplikovatelná i v čistě vnitrostátních situacích. Příkladem mohou být pravidla harmonizující pracovníprávní předpisy ve členských státech (např. směrnice o pracovní době), unijním právem založené omezení věkové nebo náboženské diskriminace, europeizované skutkové podstaty některých trestných činů (např. terorismus, obchodování s lidmi, padělání peněz, drogové delikty)⁹ nebo minimální harmonizované technické standardy podle unijního práva. Jindy se pro uplatnění unijních pravidel vyžaduje přítomnost přeshraničního či unijního prvku, jako když se čl. 101 SFEU zakazující kartely aplikuje jen na dohody mezi podniky, rozhodnutí sdružení podniků nebo jednání ve vzájemné shodě, které by „mohly ovlivnit obchod mezi členskými státy“.

Soudní dvůr EU je někdy schopen nalézt unijní prvek i v tak neočekávaných situacích jako v národních pravidlech pro příjmení vlastních občanů (C-148/02 Avello) nebo zákazu využívání šlechtických titulů získaných v jiném členském státě (C-208/09 Sayn-Wittgenstein).¹⁰ Soudní dvůr naopak existenci přeshraničního prvku odmítl uznat v situacích s příliš vzdáleným nebo jen hypotetickým přeshraničním prvkem, jako když německý občan, kterému kvůli jeho členství v komunistické straně nebylo umožněno účastnit se pedagogického kurzu, namítal, že by mu toto německé pravidlo mohlo v budoucnosti bránit ucházet se o práci učitele v jiném členském státě (C-180/83 Moser). Obdobně neuspěla argumentace italské majitelky lékárny v Římě oponující italským pravidlům pro otevírací dobu římských lékáren, že mezi jejími zákazníky se mohou objevit také občané jiných států (C-393/08 Sbarigia), nebo námítky vězně odsouzeného za trestný čin dosud neregulovaný unijním právem, že by po svém případném propuštění nebo útěku z vězení mohl odcestovat do jiného unijního státu (C-299/95 Kremzow).

Přeshraniční prvek pro účely evropské integrace není aktivován ani mobilitou realizovanou výlučně mezi regiony jednoho členského státu, byť

⁸ Podrobněji ŠLOSARČÍK, I. *Transformace kondicionality v Evropské unii*. Praha: Karolinum, 2013, s. 13–46.

⁹ Podrobněji PEERS, S. *EU Justice and Home Affairs Law*. 4. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2016, s. 184–194.

¹⁰ ŠLOSARČÍK, I. Autonomie členských států a občanství EU v judikatuře ESD. *Jurisprudence*. 2010, 19(5), s. 18–20.