

# ČÁST PRVNÍ

## ZÁSADY

### Článek 1

**1. Tato smlouva upravuje fungování Unie a stanoví oblasti, meze a způsob výkonu jejích pravomocí.**

**2. Tato smlouva a Smlouva o Evropské unii představují smlouvy, na nichž je Unie založena. Tyto dvě Smlouvy, které mají stejnou právní sílu, se označují jako „Smlouvy“.**

#### Přehled výkladu:

- I. Obecně
- II. K odst. 1
- III. K odst. 2

#### I. Obecně

Čl. 1 SFEU navazuje na úvodní ustanovení SEU (viz komentář k čl. 1 SEU). Oproti svému předchůdci – čl. 1 SES, který stanovil, že „touto smlouvou zakládají vysoké smluvní strany mezi sebou Evropské společenství“ – čl. 1 SFEU již obdobnou zakladatelskou formulí neobsahuje. Tuto úlohu po LS (2009) plní čl. 1 SEU, který stanoví založení Unie a je východiskem pro režim obou zakládacích smluv, které současně vzájemně propojují. Čl. 1 SFEU tuto koncepci potvrzuje a upozorňuje (ostatně stejně jako samotný název smlouvy) na odlišný obsah obou smluv. Zatímco SEU vytváří evropský integrační svazek, který nahrazuje ES, a současně definuje jeho hlavní parametry, SFEU upravuje podrobnosti o fungování tohoto svazku. EU je však založena na obou jmenovaných smlouvách, které mají stejnou právní sílu. Jak konstatoval SDEU, jedná se o právní společenství, ve kterém „ani jeho členské státy, ani jeho orgány nejsou vylučeny z přezkumu souladu svých aktů se základní ústavní listinou, kterou je Smlouva“ (294/83 *Les Verts proti Parlamentu*, odst. 23; posudek 2/13 *Přistoupení Unie k EÚLP*, odst. 157). SDEU tak potvrzuje status SEU i SFEU jako primárního práva EU. Do autonomního „ústavního rámce“ unijního práva SDEU kromě ustanovení SEU a SFEU řadí rovněž základní hodnoty zakotvené v čl. 2 SEU, obecné zásady unijního práva a ustanovení LZPEU (posudek 1/17 *Dohoda CETA*, odst. 110), která má podle čl. 6 odst. 1 SEU stejnou právní sílu jako Smlouvy.

#### II. K odst. 1

Jedním z cílů lisabonské novelizace, který stanovila již tzv. Laekenská deklarace o budoucnosti EU (2001), bylo zjednodušit strukturu existujících smluv a usnadnit orientaci v nich. LS proto dosavadní smluvní základ (SEU a SES) reorganizovala s cílem zpřehlednit obsah a funkci obou smluv. Ačkoliv obě smlouvy jsou právně rovnocenné (viz čl. 1 odst. 2 SFEU) a SDEU je shodně považuje za „základní ústavní listiny“, lisabonská reforma „ústavní“ rozměr SEU značně posílila. SEU zakládá Unii, stanoví její základní uspořádání a principy. Její obsah je nadále z části „mezivládní“ a mezinárodně právně

zacílený s ohledem na ustanovení týkající se SZBP (viz čl. 23 až 46 SEU a rovněž čl. 2 odst. 4 SFEU), jakož i ustanovení o přistoupení k EU a vystoupení z ní (čl. 49 a 50 SEU) a změně smluv (čl. 48 SEU). Naproti tomu SFEU (dřívější SES), jak vyplývá z jejího lisabonského názvu, se věnuje již běžnému chodu a fungování Unie. Čl. 1 odst. 1 SFEU tuto skutečnost potvrzuje. Konstatuje, že smlouva upravuje fungování Unie a stanoví oblasti, meze a způsob výkonu jejích pravomocí. Výjimku představuje SZBP, pro niž neplatí, že by SFEU stanovila její meze. Tato oblast je nadále samostatně upravena v SEU (viz čl. 4 odst. 2 SFEU). SFEU tak obsahuje vlastní hmotné právo EU (zejména jednotlivé politiky a svobody vnitřního trhu a s nimi související další oblasti unijní vnitřní a vnější činnosti – viz část třetí až pátá SFEU). Zahnuje rovněž základní principy práva EU týkající se zákazu diskriminace a občanství Unie (viz část druhá, tj. čl. 18 až 25 SFEU). Pokud jde o ustanovení týkající se institucí a procesů v EU, tato jsou součástí jak SEU, tak i SFEU. Zatímco SEU stanoví základy institucionálního práva Unie (viz čl. 13 až 19 SEU), SFEU upravuje jeho podrobnosti (viz část první a šestá SFEU). V některých případech se však ustanovení o orgánech ve Smlouvách věcně překrývají a dublují.

### III. K odst. 2

Čl. 1 odst. 2 SFEU je parafrází totožné informace obsažené v čl. 1 SEU. Ustanovení hovoří o tom, že Unie je založena na SEU i SFEU. Pro oba smluvní dokumenty zavádí označení „Smlouvy“ a připisuje jim stejnou právní sílu. Nedílnou součástí Smluv tvoří rovněž protokoly a jejich přílohy (čl. 51 SEU), které tak mají stejnou právní sílu jako Smlouvy a upravují relativně celistvé a specifické otázky práva Unie a jejich politik. Naproti tomu prohlášení připojená ke Smlouvám nejsou právně závaznou součástí smluv. Mají veskrze politický význam, nicméně mohou sloužit k interpretaci některých ustanovení práva EU (viz např. komentář k čl. 3 SEU a v něm uvedené Prohlášení č. 41). SDEU však s prohlášeními žádné právní účinky nespojuje a nepracuje s nimi (na rozdíl od protokolů) jako s pramenem práva EU. Čl. 6 odst. 1 SEU na úvodní ustanovení SFEU a SEU navazuje a stanoví, že stejnou právní sílu jako Smlouvy má rovněž LZPEU. V neposlední řadě nutno zdůraznit, že samostatnou smlouvou nadále zůstává SESAE, která stojí mimo propojenou strukturu SEU a SFEU.

Vzájemné propojení obou zakládacích smluv ideově navazuje na koncepci v ratifikačním procesu neúspěšné SÚ (2004), která novátorsky slučovala obě zakládací smlouvy, včetně LZPEU, do jednoho dokumentu. Na základě čl. 1 odst. 2 SFEU sice nedochází k technickému sloučení v jednu mezinárodní smlouvu, SEU i SFEU jsou nadále samostatnými smluvními dokumenty; avšak čl. 1 odst. 2 SFEU (obdobně jako čl. 1 SEU) je propojuje pomocí odkazu po právní stránce. Unie, kterou zakládá čl. 1 SEU, je založena na obou Smlouvách a v právním rámci vytvořeném SEU fungují i všechna ustanovení SFEU. Tento krok vytvořil prostor pro vznik jednotného právního řádu, který je založen na dvou rovnocenných, avšak vzájemně propojených Smlouvách (viz komentář k čl. 1 SEU). Ačkoliv obě smlouvy mají stejnou právní sílu, „ústavnější“ pojatý rozměr SEU oproti SFEU je zdůrazněn rovněž skutečností, že jsou to pouze ustanovení části třetí SFEU, jež se týkají vnitřních politik a činností Unie, která lze změnit zjednodušeným postupem pro přijímání změn Smluv (čl. 48 odst. 6 a násl. SEU). Naproti tomu ustanovení SEU lze novelizovat pouze řádným postupem pro přijímání změn Smluv (čl. 48 odst. 2 a násl. SEU). Pokud jde o vzájemný poměr a hierarchii mezi jednotlivými články Smluv, tyto jsou podmíněny

vnitřní systematikou obou Smluv (zařazením článků v rámci jednotlivých Smluv, jejich hlav, kapitol atd.) a obsahem jejich jednotlivých ustanovení. Uplatní se rovněž kolizní pravidlo *lex specialis derogat legi generali*, tj. zvláštní úprava má přednost před obecnější úpravou. Při výkladu práva EU je dále třeba vzít v úvahu, že je sepsáno v několika jazycích a že jsou současně závazné různé jazykové verze (viz čl. 358 SFEU ve spojení s čl. 55 SEU); používá vlastní terminologii, přičemž právní pojmy nemají nutně stejný význam v právu EU a v různých vnitrostátních právech; v neposlední řadě každé ustanovení práva EU je třeba posuzovat v jeho celkové souvislosti a vykládat s ohledem na všechna ustanovení tohoto práva, jeho cíle a stav vývoje k datu, kdy má být dotčené ustanovení práva uplatněno (283/81 *CILFIT*, odst. 18 až 20; C-561/19 *Consorzio Italian Management*, odst. 40 až 46; viz též komentář k čl. 19 odst. 1 SEU).

#### Související judikatura:

283/81 *CILFIT*, EU:C:1982:335; 294/83 *Les Verts proti Parlamentu*, EU:C:1986:166; posudek 2/13 *Přistoupení Unie k EÚLP*, EU:C:2014:2454; posudek 1/17 *Dohoda CETA*, EU:C:2019:341; C-561/19 *Consorzio Italian Management*, EU:C:2021:799

#### Související ustanovení:

Preambule, čl. 1 až 3, čl. 6, čl. 48 až 52, čl. 55 SEU, preambule, čl. 2 odst. 4, čl. 355 až 358 SFEU.

#### Literatura:

- CRAIG, P. *The Lisbon Treaty. Law, Politics, and Treaty Reform*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- CURTIN, D., DEKKER, I. The European Union from Maastricht to Lisbon: Institutional and Legal Unity out of the Shadows. In CRAIG, P., BÚRCA, G. de (eds.). *The Evolution of EU Law*. 2. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 155–185.
- DAVIES, G. Does the Court of Justice Own the Treaties? Interpretative Pluralism as a Solution to Over-Constitutionalisation. *European Law Journal*. 2018, roč. 24, č. 6, s. 358–375.
- DOUGAN, M. The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, not Hearts. *Common Market Law Review*. 2008, roč. 45, č. 3, s. 617–703.
- GRILLER, S., ZILLER, J. (eds.). *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Wien: Springer, 2008.
- LENAERTS, K., GUTIÉRREZ-FONS, J. A. To Say What the Law of the EU Is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice. *Columbia Journal of European Law*. 2014, roč. 20, č. 2, s. 3–61.
- MIETTINEN, S., KETTUNEN, M. Travaux to the EU Treaties: Preparatory Work as a Source of EU Law. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. 2015, roč. 17, s. 145–167.
- PIRIS, J.-C. *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- WITTE, B. de. Simplification and Reorganization of the European Treaties. *Common Market Law Review*. 2002, roč. 39, č. 6, s. 1255–1287.

# HLAVA I

## DRUHY A OBLASTI PRAVOMOCÍ UNIE

### Článek 2

1. Svěřují-li v určité oblasti Smlouvy Unii výlučnou pravomoc, může pouze Unie vytvářet a přijímat právně závazné akty a členské státy tak mohou činit pouze tehdy, jsou-li k tomu Unii zmocněny nebo provádějí-li akty Unie.

2. Svěřují-li v určité oblasti Smlouvy Unii pravomoc sdílenou s členskými státy, mohou v této oblasti vytvářet a přijímat právně závazné akty Unie i členské státy. Členské státy vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala. Členské státy opět vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém se Unie rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat.

3. Členské státy koordinují své hospodářské politiky a politiky zaměstnanosti v souladu s úpravou uvedenou v této smlouvě, k jejímuž stanovení má pravomoc Unie.

4. Unie má v souladu s ustanoveními Smlouvy o Evropské unii pravomoc vymezovat a provádět společnou zahraniční a bezpečnostní politiku včetně postupného vymezení společné obranné politiky.

5. V některých oblastech a za podmínek stanovených Smlouvami má Unie pravomoc provádět činnosti, jimiž podporuje, koordinuje nebo doplňuje činnosti členských států, aniž by přitom v těchto oblastech nahrazovala jejich pravomoc.

Právně závazné akty Unie přijaté na základě ustanovení Smluv, která se týkají těchto oblastí, nesmějí harmonizovat právní předpisy členských států.

6. Rozsah a způsob výkonu pravomocí Unie určují ustanovení Smluv týkající se jednotlivých oblastí.

#### Přehled výkladu:

- I. Obecně k Hlavě I
- II. Obecně k čl. 2
- III. K odst. 1
- IV. K odst. 2
- V. K odst. 3, 4 a 5
- VI. K odst. 6

### I. Obecně k Hlavě I

Tato část Smluv přináší do práva EU systemizaci pravomocí Unie. V aktuálním znění se tato pasáž dostala do Smluv na základě LS, která v tomto ohledu přinesla revoluční změnu. Bylo to poprvé, co se do primárního práva dostala komplexní úprava druhů a oblastí pravomocí EU. Částečné vymezení pravomocí Unie a pravidla dělby pravomocí mezi Unii a členské státy se v právu EU objevují s přijetím JEA (1987) a MS (1993), ale systémové (podrobné) vymezení těchto otázek nabízí až LS. Metoda evropské integrace (nadstátnost – supranacionalita) vychází z toho, že EU působí jako nezávislá entita (viz komentář k čl. 47 SEU). Hlavní odlišností oproti klasickým mezinárodním organizacím

je skutečnost, že Unie samostatně spravuje agendu, která jí byla svěřena (viz čl. 1 SEU). Danou agendu Unie vykonává prostřednictvím svých pravomocí.

Právo EU dnes vymezuje koncept pravomocí poměrně detailně. Pojem pravomoc je v unijním právu užíván ve dvojmí významu, a to jak pro vymezení oblastí působení/činnosti Unie (věčná působnost, příslušnost), tak pro vymezení nástrojů (kompetencí) unijních orgánů užívaných v rámci činnosti Unie. V souvislosti s rozбором této hlavy je relevantní první ze zmiňovaných významů. Nedostatek pravomoci byl a je chápán jako důvod pro vyslovení neplatnosti dotčeného aktu (rozhodnutí) orgánů EU (viz komentář k čl. 263 a čl. 267 SFEU).

Obsah i rozsah pravomocí Unie je primárně určován zásadou svěřeni, kdy originární nositel, tj. členské státy, propůjčuje část svých pravomocí supranacionálnímu subjektu – EU. Unie tedy smí jednat jenom v oblastech, ve kterých ji členské státy svěřily pravomoci (viz komentáře k čl. 1, čl. 4 odst. 1, čl. 5 odst. 1, čl. 13 odst. 2 SEU). Naopak pravomoci, které nebyly svěřeny Unii, náleží členským státům (viz komentáře k čl. 4 odst. 1 a čl. 5 odst. 2 SEU). Takto vymezená logika svěřeni připomíná kompetenční federální klauzule, dle kterých je určována dělba kompetencí mezi federální (centrální) mocí a jednotkami tvořícími federaci. Na první pohled by se mohlo zdát, že se jedná o velmi jednoduchý a srozumitelný systém. Opak je ale pravdou. Unijní právo totiž neobsahuje jednoduchý výčet, taxativní vymezení oblastí, které má spravovat Unie a oblastí, které si ponechaly členské státy.

Vymezení pravomocí v hlavě I přináší spíše pokus o určitou systemizaci unijních pravomocí. Tato část Smluv zavádí přehlednou typologii pravomocí (druhy) a vymezuje obsah jednotlivých skupin (oblastí, tj. témata, která Unie pokrývá svojí pravomocí). Podle ustanovení SFEU (viz čl. 2–6) může Unie realizovat výlučné (viz čl. 3 SFEU); sdílené (viz čl. 4 SFEU); podpůrné, koordinační a doplňkové pravomoci (viz čl. 6 SFEU). K tomuto základnímu vymezení jsou pak připojené doplňkové pravomoci v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky (viz čl. 2 odst. 4 a hlava V SEU) a koordinační pravomoci pro oblast hospodářské politiky, politiky zaměstnanosti a sociálních politik (viz čl. 2 odst. 3 SFEU, čl. 5 SFEU). Jednotlivé druhy pravomocí se liší především intenzitou působení Unie ve vztahu k možností jednání členských států. Zařazení konkrétní oblasti pod určitý druh pravomocí v podstatě odpovídá na otázku, v jakém rozsahu je za správu daných otázek odpovědná Unie? Zda danou oblast spravuje samostatně (výlučné pravomoci), nebo společně s členskými státy (sdílené pravomoci), nebo zda členské státy v daných oblastech pouze doplňují (podpůrné, doplňkové a koordinační pravomoci).

## II. Obecně k čl. 2

Čl. 2 otevírá hlavu I přehlednou charakteristikou druhů pravomocí EU. Účelem je definovat jednotlivé kategorie, a především intenzitu regulatorního oprávnění a působení Unie v rámci nich. Vymezením rozsahu a limitů působení Unie pro tu kterou kategorii pravomocí je určena i hranice působení členských států v daných oblastech. Konkrétní obsah pravomocí (tedy oblastí působení) je pak upraven v následujících člancích hlavy I (viz čl. 3 až 6 SFEU) a v rámci ustanovení věnovaných politikám Unie (zejména část III SFEU a část V SEU).

LS přinesla do práva EU vůbec poprvé určitý pokus o přehledné uspořádání pravomocí. Roztřídění oblastí činnosti Unie do pevných kategorií se však (hlavně z důvodu hledání politických kompromisů) úplně nezdařilo. Daný systém je asymetrický, když vedle

tří klasických kategorií pravomocí – výlučné, sdílené a podpůrné – vymezuje i specifické pravomoci, konkrétně koordinační pravomoci pro oblast hospodářské politiky, politik zaměstnanosti a sociálních politik; a pravomoci v oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Tato asymetrie vyvolává určité pochybnosti, resp. znesnadňuje výklad a následně správné pochopení pravomocí Unie. Vzhledem k tomu, že otázka pravomocí definuje vztah Unie a členských států, můžeme popsaný komplikovaný systém pravomocí zjednodušit na tři základní typy:

- pravomoci, u kterých členské státy přenechaly hlavní odpovědnost za realizaci určitých politik orgánům Unie (zde spadají výlučné pravomoci dle čl. 2 odst. 1 a čl. 3 SFEU),
- pravomoci, u kterých členské státy umožňují EU ujmout se hlavní odpovědnosti za realizaci určitých politik (sdílené pravomoci dle čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 a 2 SFEU),
- pravomoci, u kterých si státy ponechávají vlastní odpovědnost za realizaci určitých politik, a Unii svěřují pomocnou a doplňkovou roli (koordinační pravomoci dle čl. 2 odst. 3 a čl. 5 SFEU; pravomoci v oblasti SZBP dle čl. 2 odst. 4 SFEU; podpůrné pravomoci dle čl. 2 odst. 5 a čl. 6 SFEU a paralelní sdílené pravomoci dle čl. 4 odst. 3 a 4 SFEU).

### III. K odst. 1

Odst. 1 charakterizuje tzv. **výlučné pravomoci**. Jedná se o kategorii, kde je postavení EU nejsilnější. V oblastech, které spadají pod výlučnou pravomoc Unie, došlo k plnému přenosu odpovědnosti z členských států na unijní orgány. Jedná se o oblasti, které mají celounijní dopady a význam a již ze své podstaty by nemohly být spravovány jednotlivými členskými státy samostatně. Vzhledem k intenzitě přenosu (a zásahu do originální suverenity členských států) jsou oblasti v rámci tohoto druhu pravomocí vymezené striktně – pro vnitřní činnost Unie taxativním výčtem oblastí a pro vnější činnost Unie přísným stanovením podmínek (viz komentář k čl. 3 SFEU).

V této skupině pravomocí nese Unie primární právotvorné oprávnění a svoji aktivitu zde nemusí zdůvodňovat splněním testu subsidiarity (viz *a contrario* čl. 5 odst. 3 SEU). Potřebnost unijní akce v daných oblastech plyne přímo ze Smluv a z rozhodnutí členských států svěřit Unii danou oblast pod monopolní správu. Členské státy zde plní pouze roli subsidiární. Jednat mohou pouze tehdy, když jsou k tomu Unii zmocněny [např. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1219/2012 ze dne 12. prosince 2012, kterým se stanoví přechodná úprava pro dvoustranné dohody o investicích mezi členskými státy a třetími zeměmi]. Podmínkou je, aby byla autorizace dostatečně specifická a konkrétně určovala, jakými úkoly jsou členské státy pověřené (41/76 *Donckerwolcke* nebo 70/94 *Wenner*). Kromě toho plní členské státy v oblasti výlučných pravomocí i roli prováděcí (mohou přijímat akty k provedení unijních pravidel).

Z výlučné povahy pravomocí Unie ve vymezených oblastech plyne negativní povinnost státu zdržet se přijímání jednostranné úpravy, a to i v situaci, kdy Unie svoji pravomoc zatím nevyužila nebo je pasivní (C-422/19 *Dietrich*). Z tohoto zákazu ale existuje jedna výjimka stanovená judikaturou, a to v případech, kdy by pasivita Unie (tj. nepřijetí nezbytných opatření v rámci výlučných pravomocí) mohla vést k ohrožení cílů Unie (viz čl. 3 SEU), to však za přísné podmínky spolupráce s Komisí. Taková opatření musí být s Komisí konzultována, akceptována a nesmí odporovat případným výhradám nebo podmínkám ze strany Komise (804/79 *Komise proti Spojenému Království*).

## IV. K odst. 2

Odst. 2 definuje kategorii tzv. sdílených pravomocí. Tento druh pravomoci Unie pokrývá největší okruh oblastí, ve kterých je Unie činná. Do jeho rámce spadají všechny oblasti, které nepatří k výlučným nebo k podpůrným pravomocem (jedná se o určitou zbytkovou oblast, viz čl. 4 odst. 1 SFEU), a to jak oblasti činnosti uvnitř Unie, tak aktivity v rámci vnějších vztahů Unie (C-600/14 *Německo proti Radě – COTIF*). Do oblasti sdílených pravomocí spadají i aktivity založené na otevřených klauzulích, čl. 114 a 352 SFEU (C-491/01 *British American Tobacco*). V případě sdílených pravomocí platí, že zde mohou jednat jak Unie, tak členské státy. Avšak aby se předešlo konkurující právní úpravě, je oblast sdílených pravomocí ovládaná zásadou preempce (zásada obsazených oblastí), podle které mohou členské státy v určité oblasti jednat pouze v rozsahu, v jakém svoji pravomoc Unie nevykonala nebo se rozhodla nevykonávat (viz čl. 2 odst. 2 SFEU). Nejde tedy o společný výkon pravomocí. Fakticky je tady sdílená „možnost“ jednat, tuto možnost ale členské státy ztrácejí v případech, kdy došlo k aktivitě Unie. Využitím (např. přijetím legislativní úpravy) získává Unie nad danou oblastí výlučnou kontrolu. Přitom však platí, že aktivita Unie v určité oblasti nevyklučuje jakoukoliv činnost členských států, ale za „obsazené“ jsou považovány jenom konkrétní prvky, které jsou upraveny daným aktem Unie (k dopadům „obsazení“ určité oblasti viz např. 148/78 *Ratti*, 31/78 *Bussone* nebo 60/86 *Komise proti Spojenému království*; obecně viz též Protokol č. 25 o výkonu sdílených pravomocí).

Zároveň existuje řada oblastí, kde má Unie pravomoc realizovat pouze minimální harmonizaci [viz komentáře k čl. 82 odst. 2 SFEU, čl. 83 odst. 1 SFEU, čl. 153 odst. 2 SFEU, čl. 168 odst. 4 písm. a), čl. 169 odst. 4 SFEU nebo čl. 192 SFEU], což ponechává státům prostor pro zachování nebo přijetí vlastní přísnější nebo podrobnější úpravy (C-2/10 *Azienda Agro-Zootecnica Franchini a Eolica di Altamura*). Zde tudíž logicky nedochází k úplné preempci a nad rámec ujního „minima“ mohou v dané oblasti členské státy nadále vykonávat své pravomoci (C-6/03 *Deponiezweckverband Eiterköpfe*). Čl. 4 odst. 3 a 4 SFEU pak definuje oblasti, ve kterých navzdory zařazení mezi sdílené pravomoci nedochází k žádné preempci. Tyto oblasti bývají označovány jako tzv. paralelní sdílené pravomoci.

V souvislosti se sdílenými pravomocemi je taktéž důležité určit, kde, kdy a v jakém rozsahu vůbec může být Unie činná (tedy může obsadit určitou oblast) a kde mají (mohou) primárně jednat členské státy. V tomto ohledu platí, že oprávněný nositel, resp. vykonavatel pravomocí je určován kritériem nezbytnosti a nejlepších výhod. Výkon sdílených pravomocí se řídí zásadami *subsidiarity* a *proporcionality*. Aby tedy Unie mohla určitou oblast obsadit, je nezbytné, aby prokázala, že cíle dané úpravy nelze dosáhnout na úrovni členských států, že Unie může daného cíle dosáhnout lépe a musí při tom jednat pouze v nezbytné míře (blíže viz komentář k čl. 5 SEU). Členské státy mohou znovu získat pravomoc jednat v již obsazené oblasti i v případě, že se Unie rozhodne určitou pravomoc přestat vykonávat. K tomuto kroku může Unii vést např. snaha o efektivnější úpravu (např. reforma Společné zemědělské politiky z počátku 3. tisíciletí, která vedla k větší decentralizaci, též rozsudek SDEU C-373/11 *Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou*), nebo též potřeba vyhovět požadavkům principů subsidiarity a proporcionality, a tento krok mohou iniciovat i jednotlivé členské státy, a to ve formě (nezávazného) podnětu Komisi (Prohlášení č. 18 o vymezení pravomocí, připojené k Lisabonské smlouvě).

Rozhodnutí nevykonávat určité sdílené pravomoci může učinit pouze Unie, a to tím, že zruší právní akt, kterým určitou otázku „obsadila“. Takové rozhodnutí bude mít formu

právního aktu, který opět musí být přijat na konkrétním právním základě. Z toho, že Smlouvy nepředepisují žádné zvláštní postupy pro rušení právních aktů, plyne, že zde musí být dodrženy všechny formální požadavky předepsané pro aktivní využití pravomoci (včetně formy hlasování v Radě a formy legislativního postupu). V případech, kdy se Unie rozhodne svoji pravomocí nevykonávat, nedochází ke zpětnému přenosu pravomoci na členské státy. Dané pravomoci se opět stávají sdílenými a členské státy je mohou vykonávat, a to až do doby, než se Unie nerozhodne opět danou oblast obsadit. V tomto se čl. 2 odst. 2 liší od možnosti zúžení pravomocí Unie (zpětný přenos) změnou primárního práva dle čl. 48 odst. 2 SEU.

### V. K odst. 3, 4 a 5

Odst. 3 identifikuje specifickou koordinační pravomoc Unie v oblastech hospodářské politiky a politiky zaměstnanosti. Blíže je tato pravomoc Unie rozvedena v čl. 5 SFEU. V porovnání s tradičními pravomocemi (výlučné, sdílené a podpůrné) zde není akcentována možnost Unie přijímat právní akty, ale pouze její pomocná role. To ale neznamená, že by zde Unie nemohla právní akty přijímat. Rozdíl oproti tradičním kategoriím je v tom, že aktivita Unie nijak neovlivňuje rozsah pravomocí členských států, není spojena s výlučností ani s preempcí. U této pravomoci nedochází k přenosu pravomoci. Členské státy zde svěžují Unii možnost přijímat pomocná opatření, samy si ale ponechávají možnost regulovat dané oblasti individuálně, nebo ve vzájemné shodě (viz C-370/12 *Pringle*).

Odst. 4 zmiňuje další specifickou pravomoc Unie v oblasti SZBP. Právní základ pro činnost Unie v této oblasti se nachází v hlavě V SEU. I zde spadají pravomoci Unie mimo klasické kategorie a Unie zde provádí doplňkovou činnost vedle aktivit členských států. Ani zde činnost Unie nevyklučuje aktivity členských států. SZBP představuje specifickou oblast činností Unie, která od svého zavedení MS (1993) vychází z mezivládní formy integrace se silnou pozicí členských států, jež se odráží např. v nemožnosti přijímat legislativní akty, silnou pozicí Rady EU se zachováním jednomyslného hlasování a omezenou pozicí SDEU.

Odst. 5 určuje základní charakteristiku tzv. podpůrných pravomocí. Bližší vymezení této kategorie pak obsahuje čl. 6 SFEU. Omezená pozice Unie je u této kategorie pravomocí jasně vymezena zákazem preempce a zákazem harmonizace práva členských států. Tím se podpůrné pravomoci výrazně odlišují o silných kategorií výlučných a sdílených pravomocí. I zde ale musí činnost Unie splňovat podmínku existence právního základu pro činnost Unie a naplňovat test subsidiarity a proporcionality.

### VI. K odst. 6

Odst. 6 podtrhuje význam konkrétních právních základů pro finální vymezení rozsahu pravomocí Unie. Zmínka určité oblasti (např. oblast vnitřního trhu) v rámci konkrétní kategorie pravomocí sama o sobě žádnou pravomoc Unie nezakládá. Pro založení konkrétní pravomoci jednat je vždy nezbytné vymezit/nalézt ve Smlouvách právní základ, o který se činnost Unie opírá. Každé jednání (přijetí nějakého aktu, rozhodnutí nebo uzavření mezinárodní smlouvy) musí být opřeno o právní základ (tj. konkrétní ustanovení) Smluv nebo jiného pramene práva Unie (např. při přijímání aktů v přenesené pravomoci, viz komentář k čl. 290 SFEU). Instituce Unie mají povinnost identifikovat právní základ,



o který se přijetí konkrétního aktu opírá (C-370/07 *Komise proti Radě – CITES*). Zvolený právní základ pak musí sloužit k naplnění cílů a vymezení obsahu dané právní úpravy. Volba nesprávného právního základu, který nemůže sloužit k naplnění cílů dané úpravy, je důvodem pro neplatnost přijatého aktu (C-376/98 *Německo proti Parlamentu a Radě – Tabáková reklama*).

Pro mnohé oblasti vymezují Smlouvy explicitní právní základ, o který se opírá činnost Unie [například čl. 312 SFEU vymezuje právní základ a umožňuje Unii přijímat víceletý finanční rámec na období 5 let. Na tomto základě došlo naposledy k přijetí Nařízení Rady (EU, Euratom) 2020/2093]. Z objektivních důvodů ale není možné stanovit explicitní právní základ pro každou potřebnou činnost Unie (široce vymezené cíle Unie, nutnost reagovat na globální, společenský a technický vývoj a další důvody). I proto právo EU poskytuje prostor pro pružnou reakci prostřednictvím několika typů tzv. otevřených klauzulí: obecnou možnost přijímat opatření k dosahování cílů Unie stanoví tzv. klauzule flexibility (viz komentář k čl. 352 SFEU), možnost přijímat opatření ke zlepšení fungování vnitřního trhu nabízí tzv. harmonizační klauzule (viz komentář k čl. 114 SFEU) a možnost jednat ve vnějších vztazích (tj. uzavírat mezinárodní smlouvy se třetími subjekty) je opřena o tzv. doktrínu implicitních pravomocí (viz komentář k čl. 3 odst. 2 SFEU).

Navzdory klasifikaci, kterou v čl. 2 až 6 SFEU přinesla LS, tak stále zůstává klíčové identifikování konkrétního ustanovení Smluv a dodržení jeho obsahu. Tento odstavec reaguje na skutečnost, že v rámci jednotlivých kategorií pravomocí jedná Unie s odlišnou intenzitou a následuje odlišné metody sdílení pravomocí s členskými státy. Rovněž způsob výkonu pravomocí nabízí mnohé varianty – legislativní akty, nelegislativní akty, různá úroveň harmonizace i vyloučení harmonizace, podpůrná opatření, pobídková opatření, podněty pro členské státy atd. Klíčovým pravidlem je respektování úpravy obsažené v právním základu, tj. v konkrétním ustanovení Smluv. To vždy určuje detaily pravomocí Unie jak po věčné, tak po procesní stránce.

### Související ustanovení:

Čl. 1, 3 čl. 4 odst. 1 SEU, čl. 5, čl. 13 odst. 2 SEU, čl. 47 SEU, čl. 3–6 SFEU, čl. 51 odst. 2 LZPEU, Protokol (č. 25) o výkonu sdílených pravomocí, Protokol (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality, Prohlášení (č. 18) o vymezení pravomocí.

### Související judikatura:

41/76 *Donckerwolcke*, EU:C:1976:182; 31/78 *Bussone*, EU:C:1978:217; 148/78 *Ratti*, EU:C:1979:110; 804/79 *Komise proti Spojenému Království*, EU:C:1981:93; 60/86 *Komise proti Spojenému království*, EU:C:1988:382; 70/94 *Wenner*, EU:C:1995:328; C-376/98 *Německo proti Parlamentu a Radě – Tabáková reklama*, EU:C:2000:544; C-491/01 *British American Tobacco*, EU:C:2002:741; C-6/03 *Deponiezweckverband Eiterköpfe*, EU:C:2005:222; C-370/07 *Komise proti Radě – CITES*, EU:C:2009:590; C-2/10 *Azienda Agro-Zootecnica Franchini a Eolica di Altamura*, EU:C:2011:502; C-373/11 *Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoïsis Kapnou*, EU:C:2013:567; C-370/12 *Pringle*, EU:C:2012:756; C-600/14 *Německo proti Radě – COTIF*, EU:C:2017:935; C-422/19 *Dietrich*, EU:C:2021:63.

### Literatura:

ARENA, A. Exercise of EU Competences and Pre-emption of Member States' Powers in the Internal and the External Sphere: Towards 'Grand Unification'? *Yearbook of European Law*. 2016, s. 28–105.  
AZOULAI, L. (ed.). *The Question of Competence in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2014.