

## POSTAVENÍ MEZINÁRODNÍCH SMLUV V PRÁVU EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

PAVEL SVOBODA

### 1. ÚVOD

Přistoupení České republiky k Evropské unii vyvolává u právnické veřejnosti zájem zejména o vztah českého práva k nařízením či směrnicím ES, případně dalším komunitárním právním aktům, majícím přímo či nepřímo závaznou povahu. Poněkud stranou pozornosti (nejen české) právní veřejnosti zůstávají povinnosti přistupujících členských států upravit mezinárodní závazky tak, aby byly slučitelné s evropským právem, a to i přesto, že případná porušení těchto závazků jsou sankcionována stejně, jako udržování rozporu s intrakomunitárními předpisy.

Zde řešený problém je kvalitativně odlišný od konfliktu mezi komunitárním právem a právem národním: v tomto druhém konfliktu stačí zdroj konfliktu odstranit změnou vnitřního zákonodárství, což je v suverénní pravomoci každého státu a k příslušné změně je třeba hlavně politické vůle. Na rozdíl od toho konflikt mezi závazky, jež pro členský stát EU vyplývají z komunitárního práva, a jeho klasickými mezinárodními závazky v realitě vyžaduje – vedle vlastní politické vůle – i diplomatické úsilí, které povede ke změně příslušného mezinárodního závazku. Z pohledu členského státu EU se přitom jak komunitární, tak jiný mezinárodní závazek často mohou jevit jako dva mezinárodní závazky, vždyť sama Smlouva o Evropském společenství je mezinárodní smlouvou.<sup>1</sup>

K pochopení této problematiky je třeba předeslat, že zmíněný konflikt nastává zejména tehdy, kdy určité mezinárodněprávní vztahy jsou upraveny na úrovni EU tzv. „vnější smlouvou“.<sup>2</sup> Ta je součástí evropského práva stejně tak, jako nařízení a směrnice. Z pohledu druhé smluvní strany je však klasickou mezinárodní smlouvou, takže je třeba na ni aplikovat jak právo komunitární, tak mezinárodní.

<sup>1</sup> Zde hovoříme o tzv. paradoxu komunitárního práva, jež – ačkoliv jde o samostatný právní řád – se zakládá na právním aktu z jiného právního řádu – mezinárodního práva. K tomuto paradoxu viz blíže Tichý, Arnold, Svoboda, Zemánek, Král, *Evropské právo*, C. H. Beck Praha 1999, s. 197. Jde samozřejmě o rozporuplnou otázku, část mezinárodněprávní doktríny řadí komunitární právo mezi tzv. regionální právo mezinárodní. V duchu již překonané terminologie, že „Společenství vytváří nový právní řád mezinárodního práva (26/62 *Van Gend en Loos*, SbSD 1963,1) se lze setkat i s pojmem „komunitární mezinárodní právo veřejné“ – srv. Nettesheim M., *Das kommunitäre Völkerrecht*, *Juristenzeitung* 12/2002, s. 569.

<sup>2</sup> Právem nedefinovaný pojem „vnější smlouva“ se zakládá na označování celého souboru vztahů EU s nečlenskými státy nebo mezinárodními organizacemi jako „vnější vztahy“, a to zejména proto, aby se i terminologicky zdůraznilo, že zahraniční vztahy členských států nadále samostatně existují; srv. blíže Svoboda P., *Právo vnějších vztahů Evropské unie*, Linde Praha 1999, s. 13.

Poté je třeba vymezit povinnost členských států k aproximaci svých mezinárodně právních závazků ve vztahu ke komunitárnímu právu.

Nejprve si tedy definujeme ony vnější smlouvy EU, abychom se později mohli zamyslet nad řešením rozporu mezinárodních závazků členských států EU s nimi buď povinnostmi aproximace na jejich straně, anebo naopak přezkumem platnosti uzavřených komunitárních smluv. Poté se dotkneme otázek přezkumu platnosti vnějších smluv Evropským soudním dvorem a vydáváním posudků k zamýšlenému uzavírání vnějších smluv.

Ponecháme však stranou problémy, které působí mezinárodní smlouvy, které v mezích svých pravomocí uzavírají samy členské státy, neboť to je relativně samostatný problém, nesouvisející se zkoumanou problematikou.<sup>3</sup>

## 2. PRÁVNÍ POVAHA VNĚJŠÍCH SMLUV

Evropské primární právo svěčuje Společenstvím (čl. 300 SES, čl. 101 SESAE,<sup>4</sup> dříve implicitně i čl. 6 SESUO<sup>5</sup>) i Evropské unii (čl. 24 a 38 SEU) právo uzavírat smlouvy se třetími státy a mezinárodními organizacemi. Pojem „smlouva“ však nevymezují. Podle Evropského soudního dvora („ESD“) má pojem smlouvy „obecně označovat jakýkoliv závazek přijatý podle mezinárodního práva, který je závazný, bez ohledu na jeho formální označení“,<sup>6</sup> např. rozhodnutí OECD.<sup>7</sup> Proto „smlouva“ či „dohoda“ v rámci vnějších vztahů má stejný význam jako „smlouva“ podle čl. 2/1(a) Vídeňské úmluvy o smluvním právu (1969<sup>8</sup> i 1986, dále jen „VUSP“), která představuje kodifikaci obyčejového práva ohledně svého předmětu, jakkoliv formálně Společenství a všechny jeho členské státy nejsou VUSP vázány;<sup>9</sup> to platí rovněž i o smlouvách s mezinárodními organizacemi, které nespádají do věcné působnosti této úmluvy.<sup>10</sup>

<sup>3</sup> Viz diskusi k novému čl. 10 Ústavy České republiky.

<sup>4</sup> Smlouva o Evropském společenství atomové energie.

<sup>5</sup> Platnost Smlouvy o Evropském společenství uhlí a oceli skončila 23. 7. 2002.

<sup>6</sup> Posudek 1/75, SbSD 1975, 1355, bod 2.

<sup>7</sup> Posudek 2/92, SbSD 1995, 521.

<sup>8</sup> U nás publikováno pod č. 15/1988 Sb.

<sup>9</sup> Potvrzeno v rozhodnutí Mezinárodního soudního dvora Fisheries Jurisdiction (GB v. Island). ICJ Reports 1973, 3, bod 36.

<sup>10</sup> Právo mezinárodních smluv, jejichž stranou je mezinárodní organizace, mělo být regulováno Vídeňskou úmlouvou o smluvním právu z 21. 3. 1986, která však doposud nenabyla platnosti z důvodu nedosažení potřebných 35 ratifikací (srv. čl. 85/1 VUSP 86). K současnému stavu ratifikací viz webovou stránku multilaterálních úmluv OSN <http://www.un.org/Depts/Treaty/traitem.htm>. VUSP 86 má proto závaznost zvykového práva. Přesto se jí ESD dovolává (např. 327/91 Francie v. Komise SbSD 1994, I-3641, bod 25). VUSP 86 byla připravena Komisí pro mezinárodní právo, jejímž posláním je jednak kodifikovat mezinárodní zvyklosti, jednak povzbuzovat progresivní rozvoj mezinárodního práva. Že jde o zvykové právo nejvyššího stupně dále navozuje skutečnost, že VUSP 86 namnoze kopíruje VUSP 69, platnou mezi státy: viz Recueil des traités des Nations unies, částka 1155, 1980.I.18232, s. 354-377; srv. k tomu též § 46 rozhodnutí Mezinárodního soudního dvora z 25. 9. 1997 ve věci Gabčíkovo – Nagymaros (Maďarsko v. Slovensko).

V důsledku povinnosti loajální či upřímné spolupráce (65/93 EP v. Rada, SbSD 1995, I-1195), podle níž všechny orgány napomáhají Společenství dosáhnout jeho cílů, lze závaznost vnějších smluv podle čl. 300/7 vztáhnout i na orgány Společenství. V případě vnějších smluv, které uzavírá samo Společenství bez účasti členských států, je třeba mít na paměti, že závaznost předvídaná čl. 300/7 SES je pouze závazností komunitární: podle mezinárodního práva mezinárodní smlouvy zásadně nezakládají práva či závazky třetích států nebo organizací (čl. 34 VUSP). To vyplývá z toho, že Společenství i jejich členské státy jsou samostatnými

Široká definice smlouvy v posudku 1/75<sup>11</sup> by přísně vzato mohla zahrnovat i jednostranné právní úkony, např. embargo.

Od vnějších smluv jakožto mezinárodně závazných právních aktů je nutno odlišovat neformální nebo nezávazná ujednání. Takové dokumenty nejsou úmluvami podle mezinárodního práva a nespádají do pojmu smlouvy podle práva komunitárního. Používají se zejména v otázkách citlivých nebo důvěrných, nebo tehdy, kdy právní závaznost by z jakýchkoliv jiných důvodů nebyla žádoucí. Proto se také na ně nevztahují formální pravidla uzavírání vnějších smluv.

Vnější smlouvy jsou součástí mezinárodního práva veřejného, součástí práva komunitárního, a tudíž i součástí práva aplikovatelného na území členských států a jejich orgány.

## 2.1 VNĚJŠÍ SMLOUVY JAKO SOUČÁST MEZINÁRODNÍHO PRÁVA

Vnější smlouva je především součástí mezinárodního práva veřejného, protože druhou smluvní stranou je další subjekt mezinárodního práva. Proto podléhá mj. obyčejovému režimu, kodifikovanému ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu z roku 1969 resp. 1986.

ESD zdůraznil, že ES musí své pravomoci vykonat při dodržování mezinárodního práva.<sup>12</sup> Vnější smlouvy tedy váží mezinárodně právně Společenství.<sup>13</sup> Mezinárodně právní závaznost se však týká v případě tzv. smíšených smluv i členských států (viz níže).

## 2.2 VNĚJŠÍ SMLOUVY JAKO SOUČÁST KOMUNITÁRNÍHO PRÁVA

Vnější smlouva je i součástí komunitárního práva,<sup>14</sup> a to díky uzavíracímu aktu (nejčastěji nařízení, v jehož příloze je obsažena), jímž je vnější smlouva inkorporována do komunitárního práva. Uzavírací akt je přijímán orgány Společenství jako jiné komunitární akty a publikován v Úředním věstníku (viz níže).

V hierarchii pramenů práva ES se vnějším smlouvám přisuzuje místo mezi primárním právem ES a sekundárními právními akty podle čl. 249 SES, a to pro

- (i) mezinárodněprávní prvek v nich obsažený, který je řadí před ostatní sekundární právo ES, protože ES musí své pravomoci vykonat při dodržování mezinárodního práva,<sup>15</sup>
- (ii) závaznost „pro orgány ES i pro členské státy“ (čl. 300/7 SES). Orgán ES nemůže

---

mezinárodně právními subjekty. Soud tuto tezi – byť nejasně – potvrdil: slova „jsou závazné... pro členské státy“ čl. [300] znamená, že tyto smlouvy zavazují členské státy „stejným způsobem jako orgány“ a že členské státy stejně jako komunitární orgány odpovídají za splnění závazků vyplývajících z těchto smluv. Plnění těchto závazků tudíž členské státy plní nejenom povinností vůči příslušným nečlenským státům, ale především vůči Společenství, které nese odpovědnost za řádné plnění smlouvy.

<sup>11</sup> Srv. cit. posudek 1/75.

<sup>12</sup> C-286/90 Poulsen, SbSD 1992, I-6048.

<sup>13</sup> Cit. 327/91 Francie v. Komise.

<sup>14</sup> 181/73 Haegeman, SbSD 1974, 449; 270/80 Polydor, SbSD 1982, 329; 104/81 Kuperberg, SbSD 1982, 3641.

<sup>15</sup> Cit. 286/90 Poulsen.

tedy vydat akt sekundárního práva ES, který by odporoval vnější smlouvě řádně uzavřené a platné. Toto postavení potvrzuje ostatně i sám čl. 300/6 SES: ESD zajišťuje slučitelnost návrhu vnější smlouvy pouze s primárním právem ES, nikoliv s ostatním sekundárním právem ES.

Závaznost, předvídaná čl. 300/7 SES, i platnost vnějších smluv nastává podle norem mezinárodního práva, aniž by byla nutná jejich komunitární recepce či transformace — jde o monismus vztahu mezinárodního a komunitárního práva.<sup>16</sup> Z toho vyplývá, že vnější smlouva řádně uzavřená Společenstvím je integrální součástí komunitárního práva ode dne nabytí účinnosti.<sup>17</sup>

Tato skutečnost má dva zásadní důsledky:

(i) Vnější smlouva může založit práva a povinnosti s bezprostředním účinkem v komunitárním právu.

Podle Soudu nejsou vnější komunitární dohody v důsledku svého mezinárodního rozměru zbaveny bezprostředního účinku,<sup>18</sup> ale jeho aplikace není bezpodmínečná. Soud vyžaduje, aby takové ustanovení

a) vyhovovalo obecným požadavkům kladeným na bezprostřední účinnost jakékoliv komunitární normy, totiž jasnost, bezpodmínečnost a právní dokonalost;<sup>19</sup> současně Soud odmítá vyloučit automaticky bezprostřední účinek jen z důvodu povahy dohody či pro stručnost jejího vyjadřování, jinými slovy bere v potaz rozdílný charakter různých druhů komunitárních norem,

b) v případě dohod smíšených spadalo do komunitárních pravomocí;<sup>20</sup> ustanovení v pravomoci členských států nemohou být nadána bezprostředním účinkem.

Bezprostřední účinek může způsobit právní nerovnováhu při použití zásady reciprocity v případě, kdy třetí země s dualistickou koncepcí inkorporuje dohodu do vnitřního zákonodárství opožděně nebo vůbec ne: příslušníci takové země budou mít ve Společenství jistá práva, jejichž ekvivalenty nebudou po kritickou dobu přiznány občanům EU ve třetí zemi. Jde o země, kde se mezinárodní dohoda nepovažuje za přímou součást vnitrostátního práva, ale je třeba, aby byla zvláštním aktem převzata do vnitřního práva, má-li být jeho součástí.

Bezprostřední účinek není vázán na reciproční účinek u druhé smluvní strany. Podle ESD má vnější smlouva bezprostřední účinek tehdy, jestliže s ohledem na text, smysl a význam dohody obsahuje jasně a jednoznačně formulovaný závazek, jehož splnění či působení není závislé na vydání dalšího právního aktu.<sup>21</sup>

Uvedme pro zajímavost nejdůležitější příklady toho, kdy vnější smlouva bezprostřední účinek nemá. Z důvodu (1) vysoké abstrakce textu a (2) možného ohrožení společné obchodní politiky Soud odmítl bezprostřední účinek ustanovení smlouvy GATT<sup>22</sup> a ná-

<sup>16</sup> Srv. cit. 270/80 Polydor. K monistické doktríně viz níže.

<sup>17</sup> Cit. 181/73 Haegeman, bod 5; posudek 1/91, SbSD 1991, 6079, bod 37.

<sup>18</sup> 17/81 Pabst, SbSD 1982, 1331.

<sup>19</sup> 18/90 Kziber, SbSD 1991, I-199.

<sup>20</sup> 12/86 Demirel, SbSD 1987, 3719; srv. též 297/87 a 197/89 Dzodzi, 1990, I-3763.

<sup>21</sup> Srv. cit. rozhodnutí 12/86 Demirel a 104/81 Kupferberg.

<sup>22</sup> Za GATT jako celek: 280/93 SRN v. Rada, SbSD 1994, I-4973; čl. II GATT: 9/73 Schlüter, SbSD 1973, 1135; čl. V GATT 266/81 SIOT, SbSD 1983, 731; čl. XI: spoj. věci 21–24/72 International Fruit Company, SbSD 1972, 1219; celní protokoly GATT: spoj. věci 267–269/81 Státní správa financí v. SPI a SAMI, SbSD 1983, 801; ke kritice této judikatury srv. Lee V.P., Kennedy B., The Potential Direct Effect of GATT 1994 in

sledně Dohody WTO.<sup>23</sup> Doktrína se však shoduje v tom, že spíše jde o nevěli ES podřídit se některým ustanovením Dohody WTO a obligatorního rozhodčího panelu WTO.<sup>24</sup>

Zmíněná judikatura Soudu o bezprostředním účinku, a tudíž o jednostranném asymetrickém zatížení členských států – znásobená ještě retroaktivní působností těchto rozhodnutí – má zásadní právní a finanční důsledky, jichž se členské státy ES hledí vyvarovat. Činí tak prosazováním vágních formulací v oblastech příznivých pro bezprostřední účinek, aby se mu vyhnuly. Např. v ustanoveních evropských dohod o přidružení je v souvislosti s pohybem pracovníků užitá vágní formulace odkazující na „podmínky a způsoby užívané v členských státech“.

(ii) Rozhodnutí orgánů vytvořených vnějšími smlouvami jsou rovněž součástí komunitárního práva.

Vše, co bylo výše řečeno o vnějších dohodách, beze zbytku platí i o aktech, přijímaných paritními orgány, vytvořenými na základě vnější smlouvy (např. rozhodnutí Rady přidružení), které ESD považuje rovněž za akty komunitární – akty přijaté orgány Společenství.<sup>25</sup> Toto sekundární vnější právo je závazné i pro druhou smluvní stranu, zpravidla na základě jejího mezinárodně právního závazku obsaženého ve vnější smlouvě.<sup>26</sup> Závaznost a účinnost sekundárního vnějšího práva nastává – podobně jako u vnějších smluv – podle norem mezinárodního práva.<sup>27</sup> K potvrzení intrakomunitární závaznosti je i sekundární vnější právo systematicky přebíráno do Úředního věstníku EU a zpravidla uvozeno nařízením nebo rozhodnutím mimo nomenklaturu čl. 249 SES. Proto ESD má rovněž pravomoc odpovídat na předběžné otázky týkající se výkladu takových rozhodnutí podle čl. 234 SES. Dále tyto akty mohou mít i bezprostřední účinek.<sup>28</sup> I nezávazná rozhodnutí takovýchto orgánů mohou mít právní účinky, protože je třeba je vzít v úvahu při stanovení povinností stran podle takové smlouvy.<sup>29</sup>

Pokud vnější smlouva založila soudní orgán, řešící spory mezi Společenstvím a druhou smluvní stranou, taková rozhodnutí by pak měla být závazná i pro ESD, a to proto, že jsou součástí komunitárního práva.<sup>30</sup> ESD je však žárlivý na svou úlohu posledního arbitra komunitárního práva, a proto trvá na tom, aby členské státy a Společenství při sjednávání vnější smlouvy zajistily takovouto úlohu ESD.<sup>31</sup>

## 2.3 PRÁVNÍ ZÁKLAD VNĚJŠÍCH SMLUV

Právní základ vnějších smluv, tj. odkaz na ustanovení komunitárního práva, o něž se smlouva opírá, souvisí s uzavíráním smlouvy a je samostatnou otázkou, o níž se často vedou spory. Tímto právním základem se nikdy nemíní procesní čl. 300

European Community Law, 30/1 JWT 1996, 88–89; též Petersmann E.U., Application of GATT by the Court of Justice of the European Communities, CMLR 1983.397.

<sup>23</sup> 149/96 Portugalsko v. Rada, SbSD 1999, I-8395.

<sup>24</sup> Srv. Berrod F., La Cour de justice refuse l'invocabilité des accords OMC, RTDeur 36(3), 7/8 2000, 420.

<sup>25</sup> Srv. 87/75 Bresciani, 192/89 Sevince; pro opačný názor srv. Hilf, Meinhard, Organisationsstruktur der Europäischen Gemeinschaften, 1982, 182.

<sup>26</sup> Srv. čl. 106 české asociační dohody: „přijata rozhodnutí jsou závazná pro obě smluvní strany“.

<sup>27</sup> Cit. 270/80 Polydor, též 30/88 Recko v. Komise, SbSD 1989, I-3711.

<sup>28</sup> Srv. cit. 192/89 Sevince.

<sup>29</sup> 188/91 Deutsche Shell, SbSD 1993, I-363.

<sup>30</sup> Cit. posudek 1/91, body 39–40.

<sup>31</sup> Cit. posudek 1/91, body 44–46; posudek 1/76, SbSD 1977, 74.

SES, ale ustanovení hmotněprávní, stanovící pravomoc Společenství v dané oblasti explicitně<sup>32</sup> či implicitně.<sup>33</sup>

## 2.4 SMÍŠENÉ SMLOUVY

Od sdílení pravomocí je třeba odlišit pojem smíšenosti, zejména smíšených smluv. Pojem smíšenosti není protikladem pojmu výlučnosti pravomocí, ani synonymem jejich sdílenosti. Pouze ukazuje, že Společenství nemá úplnou pravomoc ke sjednání celého obsahu konkrétní smlouvy, která však sama může pokrývat více oblastí, z nichž některé mohou být ve výlučné pravomoci Společenství.

Smíšené smlouvy jsou tedy možné pouze tehdy, mají-li se týkat oblastí, v nichž Společenství nemá žádnou explicitní či implicitní pravomoc.<sup>34</sup> Pokud jde o ostatní signatáře mezinárodních konvencí, podle ESD „není nutno upravit a stanovit, pokud jde o ně, rozdělení pravomocí ... mezi Společenstvím a členskými státy, zejména protože se může během času změnit. Postačí ostatním smluvním stranám sdělit, že daná věc je předmětem dělby pravomoci uvnitř Společenství, což znamená, že přesná povaha této otázky je vnitřní záležitostí, do níž není třeba třetím stranám zasahovat“.<sup>35</sup>

Pozitivněprávní úpravu techniky smíšených smluv v primárním právu nám patrně nabízí po vstupu v platnost Niceské dohody alespoň pro oblast obchodu čl. 133/6/2 SES, podle něhož „... odchýlně od odstavce 5 pododstavce 1 spadají do společné působnosti Společenství a členských států dohody v oblasti obchodu kulturními a audiovizuálními službami, služeb v oblasti vzdělávání a v oblastech sociálních věcí a zdravotnictví. Ke sjednání takovýchto dohod je proto kromě rozhodnutí Společenství podle příslušných ustanovení čl. 300 nutný společný souhlas členských států. Takto sjednané dohody uzavírají společně Společenství a členské státy.“ Otázkou zůstává, zda individuální ratifikace všemi členskými státy lze zahrnout pod pojem „společný souhlas členských států“. Jakkoliv lze najít významné hlasy doktríny ve prospěch tohoto výkladu,<sup>36</sup> podle názoru autora tomu tak není: jde o typ souhlasu, který se na jiných místech Smlouvy ES používá právě pro souhlas vyjádřený členskými státy společně, např. se složením Evropské komise (čl. 214/2 SES).

Důvody smíšené povahy některých smluv jsou zásadně tyto:

(i) Existence závazků nad rámec pravomocí převzatých ze členských států na Společenství: dohody o přistoupení nového státu (čl. 49 SEU), všechny evropské dohody o přidružení (i přes široký výklad ESD čl. 310 SES ve věci 12/86 Kramer) nebo Smlouva o Evropském hospodářském prostoru z Porta 2. 5. 1992, a to např. pro ustanovení o politickém dialogu.

(ii) Ustanovení o finanční pomoci (poprvé u asociační dohody s Řeckem), jakožto exces pravomocí přidělených Společenství je argument, který se v minulosti vždy výrazně uplatňoval, jsou i dnes přípustná u těch typů dohod, jež předpokládají finanční

<sup>32</sup> Čl. 111, 133, 170, 174, 181 a 310 SES.

<sup>33</sup> Např. čl. 149/3, 150/3, 151/3 a 152/3 SES.

<sup>34</sup> Cit. posudek 1/76, s. 756.

<sup>35</sup> Posudek 1/78, SbSD 1979, 2871.

<sup>36</sup> Hilf, Komentář k čl. 133 SES, 27.

pomoc financovanou dílem i z pokladen členských států; nestačí pouhý příspěvek na správní a režijní výdaje vyplývající z dané smlouvy ze strany členských států (např. příspěvky na činnost Světové obchodní organizace), ale musí jít o spolufinancování konkrétních programů či akcí, založených na takové smlouvě.<sup>37</sup>

### 3. PŘEZKUM MEZINÁRODNÍCH SMLUV EVROPSKÝM SOUDNÍM DVOREM

Evropská společenství jsou podle Evropského soudního dvora („ESD“) „společenstvím práva“, jehož orgány nemohou uniknout „kontrolě slučitelnosti jejich aktů se základní ústavní chartou, kterou je smlouva“.<sup>38</sup> Výše jsme poukázali na skutečnost, že tzv. vnější smlouvy, tj. mezinárodněprávní akty EU (včetně aktů k jejich provedení – např. rozhodnutí Rady přidružení, tzv. sekundární asociační právo) jsou komunitárněprávní akty a jako takové spadají do působnosti Soudu. Totéž platí o vnějších smlouvách III. pilíře SEU uzavřených podle čl. 24 SEU ve vztahu k Hlavě VI SEU. Dohled nad II. pilířem však Soudu podle čl. 46 SEU nepřisluší.

Výše jsme rovněž poukázali na skutečnost, že členský stát, který neaproximoval své mezinárodněprávní závazky s mezinárodními smlouvami, které uzavřelo Společenství, se při nařčení z porušování komunitárních závazků tímto způsobem snaží bránit poukazem na to, že ona komunitární mezinárodní smlouva („vnější smlouva“) je sama neplatná pro rozpor s primárním komunitárním právem.<sup>39</sup>

#### 3.1 NÁSTROJE PŘEZKUMU

K přezkumu platnosti vnější smluv má Soud obvyklé nástroje, které používá k přezkumu i jiných komunitárních aktů: žalobu na neplatnost,<sup>40</sup> incidenční řízení,<sup>41</sup> a řízení o předběžné otázce.<sup>42</sup>

#### 3.2 PŘEDMĚT PŘEZKUMU

Přezkum vnějších právních aktů zahrnuje jak akty dvou- a vícestranné (vnější smlouvy), tak právní akty jednostranné.

Přezkum platnosti komunitárních jednostranných aktů (hlavně hospodářských sankcí) lze bez potíží připodobnit přezkumu jiných sekundárním komunitárním aktům.<sup>43</sup>

<sup>37</sup> Cit. posudek 1/78 a 1/94, SbSD 1994, I-5267.

<sup>38</sup> 294/83 Zelení, SbSD 1986, 1365, bod 23.

<sup>39</sup> Tamtéž; stranou ponecháváme možnost přezkumu návrhů na uzavření mezinárodní smlouvy, tj. přezkum *ex ante*.

<sup>40</sup> Srv. čl. 230 SES, čl. 146 SESAE a čl. 33 bývalé SESUO (její platnost skončila 23. 7. 2002); blíže k tomuto Řízení viz Tichý, Arnold, Svoboda, Zemánek, Král, Evropské právo, C. H. Beck Praha 1999, 264.

<sup>41</sup> Srv. čl. 241 SES, čl. 156 SESAE, a čl. 38 bývalé SESUO; blíže k tomuto řízení viz Tichý, Arnold, Svoboda, Zemánek, Král, op. cit., 294.

<sup>42</sup> Srv. čl. 234 SES, čl. 150 SESAE, a čl. 41 SESUO; blíže k tomuto řízení viz Tichý, Arnold, Svoboda, Zemánek, Král, op. cit., 286.

<sup>43</sup> Srv. rozhodnutí o předběžných otázkách 84/95 Bosphorus Hava Yollari Turizm v. Ticaret AS, SbSD 1996, I-3953; 124/95 Centro-Com Srl, SbSD 1997, I-1-81; 177/95 Ebony Maritime SA & Loten Navigation Co. Ltd, SbSD 1997, I-1131; 162/96 A. Racke GmbH & Co., SbSD 1998, I-3655.

I když proti hospodářským sankcím může být namítnuto i porušení mezinárodního práva, jehož přezkum nepatří do působnosti Soudu, nebo i porušení smlouvy mezi ES a danou zemí, t.j. komunitárního právního aktu, „vzhledem ke komplexnosti dotčených předpisů a nepřesnosti pojmů, na něž tyto odkazují, se musí soudní přezkum, zejména v rámci řízení o předběžné otázce o platnosti, omezit na zjištění, zda se Rada při přijímání nařízení /o pozastavení aplikace kooperační dohody s bývalou Jugoslávií/ nedopustila zjevných chyb při zhodnocení podmínek aplikace těchto pravidel“.<sup>44</sup> Evropský soudní dvůr tedy zastává velmi velkorysý přístup vůči Radě.<sup>45</sup>

Mezinárodní smlouvy samy o sobě (tj. bez uvozoovacího nařízení či rozhodnutí) nejsou komunitárním aktem, a tudíž nejsou přezkoumatelné Soudem v řízení pro neplatnost podle čl. 230 SES. Soud však pro účely výkladu v rámci řízení o předběžné otázce podle čl. 234 vnější smlouvu komunitárnímu aktu připodobnil.<sup>46</sup> Proto výrok Soudu o tom, že může přezkoumat soulad vnější smlouvy se Smlouvou ES,<sup>47</sup> je třeba vysvětlit jako asimilaci článku 173 (230) SES na rozsah přezkumu v rámci řízení o předběžné otázce.

Napadnout žalobou na neplatnost lze tudíž zásadně jen platnost sekundárního právního aktu (nařízení, rozhodnutí) uvozoujícího vnější smlouvu do komunitárního práva podle čl. 300 SES. Žádá-li navrhovatel přezkum platnosti vnější smlouvy, Soud neprohlásí žalobu za nepřijatelnou, ale requalifikuje ji na přípustnou žalobu o neplatnost uzavíracího aktu: formálně změní předmět přezkumu (! – viz procesní zásadu *ne ultra petita partium*).<sup>48</sup> Činí tak z důvodu, že není příslušný k výkladu mezinárodního práva, ale pouze práva komunitárního. Nelze napadnout přímo samotnou vnější smlouvu.<sup>49</sup>

Je třeba si povšimnout, že posuzovat platnost vnějších smluv si vyhradil i Soud prvního stupně v případech, kdy byl předtím podán kladný posudek Soudu o slučitelnosti smlouvy s komunitárním právem.<sup>50</sup>

### 3.3 ROZSAH PŘEZKUMU

Uzavřené vnější smlouvy posuzuje ESD jak co do pravomoci k jejich uzavření,<sup>51</sup> tak co do právního základu zvoleného Radou nebo Komisí pro akt uzavírající vnější smlouvu.<sup>52</sup>

<sup>44</sup> Cit. 162/96 Racke bod 52.

<sup>45</sup> Také je třeba zohlednit, že hospodářské sankce bývají přijímány k provedení rezolucí Rady bezpečnosti OSN: jejich nepřijetím by členské státy ES nesplnily své mezinárodní závazky.

<sup>46</sup> 181/73 Haegeman v. Belgie, SbSD 1974, 449, na 459 body 2–4.

<sup>47</sup> Posudek 1/75, SbSD 1975, 1355 na 1366: „Otázka, zda uzavření jisté smlouvy spadá či nespadá do pravomoci Společenství a zda případně tyto pravomoci byly vykonány v souladu s ustanoveními Smlouvy, může zásadně být předložena Soudu buď přímo za použití čl. 169 nebo čl. 173 Smlouvy, anebo prostřednictvím řízení o předběžné otázce, a tudíž je třeba uznat že Soudu může být položena v rámci preventivního řízení čl. 228.“

<sup>48</sup> 327/91 Francie v. Komise, SbSD 1994, I-3641, na 3672.

<sup>49</sup> Zde neřešíme opačné případy, kdy je přezkoumávána platnost sekundárního práva ES, např. nařízení, směrnice pro rozpor s vnější smlouvou (např. T-115/94 Opel Austria GmbH v. Rada, SbSD 1997, II-39 – zrušení nařízení pro rozpor se Smlouvou o Evropském hospodářském prostoru).

<sup>50</sup> Srv. cit. T-115/94 Opel Austria GmbH v. Rada, bod 102.

<sup>51</sup> Srv. cit. 327/91 Francie v. Komise, bod 15.

<sup>52</sup> Srv. cit. 368/94 Portugalsko v. Rada.



### 3.4 DŮVODY PROTIPRÁVNOSTI

V rámci **žaloby o neplatnost** Soud již zrušil uzavírací akty z důvodu nepřislušnosti (Komise uzavřít smlouvu o hospodářské soutěži s USA<sup>53</sup>), nesprávného právního základu (smlouvy s USA o přístupu k veřejným zakázkám<sup>54</sup>) a pro porušení zásady nediskriminace (v rámcové smlouvě o banánech<sup>55</sup>). Tato rozličnost důvodů ke zrušení komunitárního aktu potvrzuje, že i vůči uzavíracím aktům vnějších smluv lze použít všechna kritéria přezkumu platnosti jako vůči sekundárnímu právu. Stejně důvody protiprávnosti, vymezené u žaloby na neplatnost (čl. 230 SES), Soud používá i u řešení i námitky protiprávnosti v rámci incidenčního řízení (čl. 241 SES).

Posouzení platnosti komunitárních aktů (včetně vnějších smluv) v rámci **řízení o předběžné otázce** (čl. 234 SES) však Soud provádí vůči celému právu, vyjma práva národního, t.j. včetně mezinárodního práva veřejného: „přislušnost Soudu k rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 1234/ SES o platnosti aktů orgánů Společenství nelze omezovat důvody, pro něž lze napadnout platnost takových opatření“; „Jelikož se tato přislušnost vztahuje na všechny důvody, jež mohou zneplatnit tato opatření, je Soud povinen zkontrolovat, zda jejich platnost může být ovlivněna tím, že odporují pravidlu mezinárodního práva“.<sup>56</sup> Soud však napadený akt odmítá porovnávat s libovolným mezinárodněprávním aktem, ale pouze s takovým, který (i) zavazuje Společenství a (ii) „je schopen založit právo osob dovolat se ho u soudu“, t.j. který má přímý účinek.<sup>57</sup> Ten však Soud odmítá ve vztahu k Dohodě WTO (viz níže).

Důvodem k tomu může být nejen obecný úkol „Soudní dvůr zajišťuje dodržování práva při výkladu a provádění této smlouvy“ (čl. 220 SES), kde pod „právo“ lze jistě zahrnout i mezinárodní právo veřejné. Je třeba intenzivně zdůraznit, že jednak vyjádření Soudu o neplatnosti má jednak jiné účinky, než u žaloby na neplatnost, jednak že účinky takového rozhodnutí jsou pouze intrakomunitární a nemají platnost vůči druhé smluvní (neevropské) straně.

### 3.5 ÚČINKY VNĚJŠÍCH SMLUV UZAVŘENÝCH SPOLEČENSTVÍM PŘI PORUŠENÍ KOMUNITÁRNÍHO PRÁVA

V případě vnějších smluv je zajištění výše deklarovaného „společensví práva“ problematické, protože je zde hrozba, že zjištěním neplatnosti uzavíracího aktu vnější smlouvy vznikne rozpor mezi vnitřní komunitární protiprávností a mezinárodní závazností. To je možné proto, že mezinárodní závaznost se řídí VUSP 86, která možnost přihlídnout k intrakomunitárním aktům poskytuje pouze částečně.

<sup>53</sup> Srv. cit. 327/91 Francie v. Komise.

<sup>54</sup> 360/93 Parlament v. Rada, SbSD 1996, I-1195.

<sup>55</sup> 122/95 SRN v. Rada, SbSD 1998, I-973.

<sup>56</sup> Cit. 162/96 Racke, body 26, 27, odkazující i na 21–24/72 International Fruit Company (III), SbSD 1972, 1219, bod 5.

<sup>57</sup> 21–24/72 International Fruit Company (III), SbSD 1972, 1219, bod 8; převzato v 9/73 Schüller, SbSD 1973, 1135, bod 27.

### 3.5.1 Účinky v mezinárodním právu

Možnost mezinárodní organizace uzavírat smlouvy a řízení, jehož je třeba k vyjádření souhlasu být smlouvou vázán, jsou řízeny pravomocemi svěřenými organizaci a procedurálními pravidly stanovenými v základacích dokumentech (čl. 6 VUSP). Zda smlouvy uzavřené při překročení pravomocí svěřených organizací nebo při porušení jejich vnitřních procesních pravidel takovou organizací zavazují, je však otázka mezinárodního práva, práva smluvního. Proto jakkoli pravidla pro uzavírání vnějších smluv jsou otázkou komunitárního práva, platnost a účinnost takových smluv ve vztahu ke třetím státům nebo mezinárodním organizacím, které porušují komunitární pravidla, je třeba zkoumat ne z pohledu komunitárního, ale mezinárodně právního.

Právní úkon zástupce organizace, který jedná se zjevným pověřením, zavazuje organizace na mezinárodní úrovni, i když nebyla dodržena vnitřní pravidla organizace:

„Mezinárodní organizace se nemůže dovolávat skutečnosti, že její souhlas být vázán smlouvou byl vyjádřen při porušení pravidel organizace týkajících se pravomoci uzavírat smlouvy tak, že by to zneplatňovalo její souhlas, ledaže takové porušení bylo zjevné a týkalo se pravidla základního významu.

Porušení je zjevné, pokud by bylo objektivně evidentní kterémukoli státu nebo mezinárodní organizaci, jednajícím v dané věci s běžnou praxí států a, popřípadě mezinárodních organizací, a v dobré víře.“ (čl. 46/2, 3 VUSP).

Z toho v první řadě vyplývá, že úmluvy porušující vnitřní pravidla organizace nejsou ipso facto neplatná nebo nulitní. Čl. 46 VUSP je postaven na presumpci platnosti smlouvy. Aplikovatelnost tohoto pravidla i na vnější smlouvy ES potvrdil ESD: zrušení komunitárního uzavíracího aktu se nedotýká samo o sobě mezinárodní závaznosti vnější smlouvy pro ES.<sup>58</sup> Podle názoru Komise se nemůže jednat o „zjevné porušení“, je-li třeba k jeho objasnění soudního sporu.<sup>59</sup> Navíc platnost smlouvy nebo souhlasu státu nebo mezinárodní organizace být smlouvou vázán může být zpochybněn jen na základě VUSP, ne na základě komunitárního práva (čl. 42/1 VUSP).

### 3.5.2 Účinky v komunitárním právu

Statut smluv uzavřených při porušení hmotněprávního nebo procesněprávního pravidla Smlouvy v komunitárním právu je nejistý. Je málo pravděpodobné, že by se taková smlouva stala integrální součástí komunitárního práva na základě čl. 300/7 SES, který hovoří o závaznosti řádně uzavřených vnějších smluv. Podle znění tohoto článku se tato zásada aplikuje pouze na smlouvy, které byly uzavřeny řádně: jsme v komunitárním právu, a proto „řádne“ znamená „řádne podle komunitárního práva“.<sup>60</sup> Zrušení uzavíracího aktu však znamená, že smlouva řádně uzavřena nebyla.

<sup>58</sup> 327/1991 Francie v. Komise, bod 25: „Není pochyb o tom, že smlouva Společenství zavazuje. Jedná se prostě o mezinárodní smlouvu, uzavřenou mezi mezinárodními organizací a státem ve smyslu čl. 2/1 (a)(i) VUSP z 21.3.1986. V případě jejího neplnění Komisí by mohlo Společenství nést odpovědnost na mezinárodní úrovni.“; srv. též závěry generálních advokátů Lenze k věci 165/87 Komise v. Rada; a Elmera k věci 122/95 SRN v. Rada.

<sup>59</sup> srv. Sdělení Komise Radě o spolupráci s USA při aplikaci soutěžních pravidel, COM (94) 430, bod 2.

<sup>60</sup> T-115/94 Opel Austria GmbH v. Rada, SbSD 1997, II-39 na II-73, body 101 a 102; srv. též 181/73 Hageman v. Belgie, SbSD 1974, 449, na 459 body 2-5.

Slouží-li uzavírací akt k inkorporaci vnější smlouvy do komunitárního práva, znamená to, že jeho zrušením přestává být vnější smlouva součástí komunitárního práva? Rovněž je těžko si představit, že by orgány Společenství a členské státy byly vázány komunitárně právně vnější smlouvou, která byla uzavřena nad rámec pravomocí Společenství, nebo která byla uzavřena při porušení základních ústavních principů komunitárního práva.

Na druhou stranu čl. 231/2 SES umožňuje Soudu zachovat účinky nařízení (nejčastěji používaného jako uzavírací akt), které prohlásil za neplatné. Ze všech uvedených případů zrušení uzavíracích aktů Soud tuto možnost použil jednou za situace, kdy sama vnější smlouva (o hospodářské soutěži s USA) již neplatila.<sup>61</sup> V jiných případech tohoto oprávnění nevyužil<sup>62</sup> a dokonce neváhá zrušit prováděcí akty, pokud uzavírací akt dané vnější smlouvy byl zrušen.<sup>63</sup> Na jednu stranu tím Soud dává možnost založit mezinárodní odpovědnost Společenství za porušení vnější smlouvy, na druhou stranu tím upevňuje princip *společenství práva*, s nímž je zásadně neslučitelné, aby neplatný právní akt plně produkoval účinky, jakoby byl platný. To ovšem za předpokladu, že do pojmu *společenství práva* nezahrnujeme i mezinárodní právo a mezinárodní závazky, zásadu *pacta sunt servanda* na prvním místě: vždyť i Soud potvrdil, že Společenství je mezinárodním právem vázáno.<sup>64</sup>

#### 4. PŘEZKUM NÁVRHŮ MEZINÁRODNÍCH SMLUV EU EVROPSKÝM SOUDNÍM DVOREM

Výše jsme diskutovali problematiku vztahu mezinárodních závazků EU k obdobným závazkům jejich členských států a možnost Evropského soudního dvora („Soud“, „ESD“) tyto mezinárodněprávní akty přezkoumávat. Šlo přitom o přezkum *ex post*, tedy o přezkum za situace, kdy příslušná mezinárodní smlouva již zpravidla vstoupila v platnost podle mezinárodního práva. To je pro praxi samozřejmě situace stížená právní nejistotou: jak máme pracovat s právním aktem, který podle komunitárního práva je neplatný, ale podle mezinárodního je platný? Jak je takový stav slučitelný s tím, že Evropská společenství jsou podle Soudu „společenstvím práva“, jehož orgány nemohou uniknout „kontrolě slučitelnosti jejich aktů se základní ústavní chartou, kterou je smlouva“?<sup>65</sup> Předcházet této situaci má pravomoc Soudu posuzovat slučitelnost zamýšlené (budoucí) vnější smlouvy s komunitárním právem.

Předmětem dohledu Soudu nad výkonem vnějších pravomocí (věcná působnost) jsou nejen závazné právní akty (vnější smlouvy, jednostranné akty), ale i akty nezávazné – návrhy vnějších smluv.

<sup>61</sup> 360/93 Parlament v. Rada, SbSD 1996, I-1195.

<sup>62</sup> 122/95 SRN v. Rada, SbSD 1998, I-973 v případě rámcové smlouvy o banánech.

<sup>63</sup> 364&365/95 T. Port GmbH & Co. v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas, SbSD 1998, I-1023.

<sup>64</sup> C-286/90 Poulsen, SbSD 1992, I-6048.

<sup>65</sup> 294/83 Zelení, SbSD 1986, 1365, bod 23.

#### 4.1 POSOUZENÍ SLUČITELNOSTI ZAMÝŠLENÉ VNĚJŠÍ SMLOUVY S KOMUNITÁRNÍM PŘÁVEM

Preventivní posouzení platnosti, posouzení souladu návrhu vnější smlouvy s komunitárním právem je – vedle přezkumu platnosti a posteriori – jednou z forem zajištění právnosti v ES. Rozhodnutí o této slučitelnosti vydává Soud formou tzv. posudku podle čl. 300/6 SES, podle něhož

„Evropský parlament, Rada, Komise nebo členský stát si mohou předem vyžádat posudek Soudního dvora o slučitelnosti zamýšlené dohody s ustanoveními této smlouvy. Je-li posudek Soudního dvora záporný, může dohoda vstoupit v platnost jen v souladu s článkem 48 Smlouvy o Evropské unii.“

Cílem posudku podle Soudu je „předcházet komplikacím, které by vyplývaly ze sporů týkajících se slučitelnosti smlouvy s mezinárodními smlouvami vážícími Společenství. Soudní rozhodnutí, eventuálně konstatující, že některá smlouva je neslučitelná se Smlouvou (ES) by způsobila vážné potíže nejen na úrovni komunitární, ale i v mezinárodních vztazích, a mohla by poškodit všechny dotčené strany.“<sup>66</sup> Cílem tohoto preventivního přezkumného prostředku je tedy sladit *společenství práva* (t.j. požadavek komunitárního práva, podle něhož nelze tolerovat, aby orgány Společenství beztrestně překračovaly Smlouvu ES při výkonu svých vnějších pravomocí) se zásadou *pacta sunt servanda*, mezinárodněprávní požadavek respektování mezinárodních závazků.<sup>67</sup>

Podrobnější úprava řízení o posudku je upraveno v 11. kapitole (čl. 107-109) Procesního řádu Soudu.

#### 4.2 VĚCNÁ PŮSOBNOST – PŘEDMĚT POSUDKU – POJEM „ZAMÝŠLENÁ DOHODA“

Tento pojem zahrnuje nejen návrhy smluv, ale i pouhý úmysl přistoupení k již existující mezinárodní úmluvě, jejíž obsah je znám.<sup>68</sup> Toto široké pojetí čl. 300/6 SES je dáno skutečností, že smyslem tohoto ustanovení je předcházet sporům o slučitelnosti s právem ES.<sup>69</sup>

Předmětem přezkumu je nejen slučitelnost ustanovení zamýšlené smlouvy s primárním právem Společenství, ale také zjištění, zda smlouva spadá do pravomocí Společenství a jeho orgánů.<sup>70</sup> Toto druhé kritérium přezkumu bylo kritizováno částí doktriny z důvodu, že čl. 300/6 SES možnost přezkumu z tohoto pohledu do pravomocí Soudu nesvěřuje.<sup>71</sup> Jiní autoři však jsou toho názoru, že se nejedná o překročení pravomocí Soudem, neboť tento přístup je odůvodněn „z pohledu požadavků na poslání

<sup>66</sup> Srv. posudek 1/75, 1360-1361.

<sup>67</sup> Srv. čl. 26 VUSP.

<sup>68</sup> Srv. posudek 1/94, SbSD 1994, I-5267 k Dohodě WTO i posudek 2/94 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv.

<sup>69</sup> Srv. posudek 3/94, SbSD 1995, I-4577.

<sup>70</sup> „Posudek se může zabývat nejenom otázkou, zda zamýšlená smlouva je slučitelná s ustanoveními smlouvy ES, ale také otázkou, zda společenství nebo jakýkoliv komunitární orgán má pravomoc takovou dohodu uzavřít,“ (posudek 2/91, SbSD 1993, I-1061, bod 3; srv. též výše čl. 107/2 procesního řádu ESD).

<sup>71</sup> Boulouis J., *Droit institutionnel des Communautés européennes*, Montchrestien, Paříž 1993, 4. vyd., s. 121, bod 185.

soudce“ a je schvalováno mlčky Radou;<sup>72</sup> oba tyto důvody jsou ale poněkud vágní. Spíše lze aplikaci obou kritérií odůvodnit analogií s kritérii žaloby o neplatnost: má-li řízení o vydání posudku bránit pozdějším žalobám o neplatnost, musí být kritéria posuzování smlouvy (resp. jejího návrhu) shodná.

Bývalá smlouva ESUO, jejíž platnost skončila 23. 7. 2002, nepředpokládala přezkum slučitelnosti zamýšlené dohody se Smlouvou.

Podle čl. 103 SESAE jsou členské státy povinny předkládat Komisi návrhy dohod se třetími státy nebo mezinárodními organizacemi, pokud se tyto dohody týkají obsahu Smlouvy ESAE. Shledá-li Komise neslučitelnost některých ustanovení zamýšlené dohody SESAE, sdělí své připomínky členskému státu do 1 měsíce od obdržení návrhu dohody. Členský stát nesmí uzavřít dohodu, dokud nevyhověl požadavkům Komise. Pokud toto není možné, členský stát se musí obrátit na Soud se žádostí o rozhodnutí o slučitelnosti zamýšlené dohody s ustanoveními Smlouvy. Časová lhůta pro takové podání není členskému státu stanovena. Uzavře-li členský stát dohodu proti stanovisku Komise a bez žádosti o rozhodnutí Soudu, získává tím Komise aktivně legitimaci k žalobě podle čl. 141 SESAE.<sup>73</sup>

#### 4.3 AKTIVNÍ LEGITIMACE

Evropský parlament, Rada, Komise nebo členský stát si mohou předem vyžádat posudek Soudu o slučitelnosti zamýšlené dohody s komunitárním právem.<sup>74</sup> Aktivně legitimován k žádosti o posudek není EP, jakkoliv mu Soud povolil předložit stanovisko při projednávání smlouvy o EHP<sup>75</sup> a dohody WTO.<sup>76</sup>

#### 4.4 LHŮTA PRO PODÁNÍ

Posudek lze vyžádat kdykoliv do doby, než je ES definitivně vázáno.<sup>77</sup> Pokud však již dohoda byla uzavřena, ESD odmítne posudek vydat a tuto dohodu lze napadnout prostředky přezkumu platnosti právního aktu (nařízení, rozhodnutí) uvozujiícího danou dohodu do komunitárního práva podle čl. 230 SES.<sup>78</sup> Žádosti o posudek byly shledány přípustnými po skončení sjednávání obsahu, ale předtím než Společenství vstoupilo do fáze uzavření smlouvy,<sup>79</sup> stejně jako v průběhu jednání,<sup>80</sup> ale i po podpisu Závěrečného aktu na konferenci, která autentifikovala zamýšlenou dohodu.<sup>81</sup> Žá-

<sup>72</sup> Coussiret-Coustère V., Eisemann P. M., La procédure devant les juridictions internationales permanentes, in: SFDI, La juridiction internationale permanente, Pedone, Paříž 1987, s. 123–4.

<sup>73</sup> Aktivní legitimace k žádosti o rozhodnutí o slučitelnosti je podle čl. 103 SESAE dána jen členským státům, nikoliv Radě či Komisi. Navíc Soud má možnost vyjádřit se pouze ke slučitelnosti těch ustanovení se smlouvou ESAE, která se stala předmětem sporu mezi Komisí a členským státem. V praxi však toto omezení Soud nepřijal a působnost čl. 103 SESAE rozšířil do mezí čl. 300/6 SES (posudek 1/78, SbSD 1979, 2871, bod 32; cit. posudek 2/91, bod 3).

<sup>74</sup> Srv. čl. 300/6 SES.

<sup>75</sup> Srv. cit. posudek 1/92.

<sup>76</sup> Srv. cit. posudek 1/94.

<sup>77</sup> Srv. cit. posudek 1/94, bod 12.

<sup>78</sup> Srv. cit. posudek 3/94.

<sup>79</sup> Srv. cit. posudek 1/75.

<sup>80</sup> Srv. cit. posudek 1/78.

<sup>81</sup> Srv. cit. posudek 1/94, body 10–12.

dost o posudek k Soudu nebrání Radě a členským státům zamýšlenou dohodu uzavřít před jeho obdržení: podání žádosti o posudek tedy nemá odkladný účinek. Tato otázka není v čl. 300 SES upravena, z praktických důvodů již došlo k uzavření smlouvy před obdržením posudku,<sup>82</sup> zatímco je obvyklé, že Rada i Komise na obdržení posudku Soudu počkají.

#### 4.5 ZÁVAZNOST POSUDKU

Jakkoliv je žádost o vydání posudku fakultativní, je-li jednou podána a Soud posudek vydá, je tento posudek závazný. Nelze argumentovat ve prospěch jeho nezávaznosti tím, že nebyla-li povinnost o posudek požádat, nelze ani tak, trvat na jeho závaznosti.

Je-li posudek Soudu záporný, lze platně přijmout smlouvu jen postupem podle čl. 48 SEU, tj. změnit smlouvu ES, anebo je nutno návrhy smlouvy přepracovat.

#### 4.6 NEÚČINNOST ŘÍZENÍ O POSUDKU

Účinnost řízení o vydání posudku podle čl. 300/6 SES je silně limitováno v následujících ohledech, které vedou k následnému podání žalob o neplatnost vnější smlouvy:

- a) Jde o řízení fakultativní, a proto většina vnějších smluv je uzavírána bez vyžádání posudku. Proto nevyžádá-li si Evropský parlament, Rada nebo Komise na Soudu posudek, nelze je k tomu donutit podáním žaloby pro nečinnost podle čl. 232 SES: zde je situace stejná jako u fakultativní aktivní legitimace Komise u žaloby pro nesplnění povinnosti členským státem.<sup>83</sup>
- b) Přítom aktivní legitimace k vyžádání posudku je velmi omezena: nejen že nemohou o vydání posudku požádat ani fyzické či právnické osoby, ani jednotlivé orgány členských států, ale ani jiné orgány Společenství. Přítom vnější smlouvy o současných pravidlech uzavírá sama Komise.<sup>84</sup> O jejich uzavření se dozví ostatní komunitární orgány i členské státy oficiálně až *ex post*, a tedy jediným aktivně legitimovaným subjektem v tomto případě je *de facto* Komise sama.
- c) I přes podání žádosti o vydání posudku se má za to, že vnější smlouvu lze uzavřít, aniž by se vydání posudku vyčkal. Uzavře-li tedy Rada vnější smlouvu, zatímco před Soudem běží řízení o vydání posudku na návrh jiného aktivně legitimovaného, je navrhovatel svého práva Radou *de facto* zbaven, čímž je zpochybněna užitečnost, i'effēt utile čl. 300/6 SES. Tento scénář ostatně jistě oslabuje autoritu Soudu. Aby však tím nedocházelo k zbrzdění výkonu komunitární pravomoci uzavírat vnější smlouvy, byl by Soud nucen vydávat posudky s ohledem na nutnost uzavřít smlouvu rychleji;<sup>85</sup>

<sup>82</sup> Srv. Dohodu WTO i cit. posudek 1/94.

<sup>83</sup> Boulouis J., La jurisprudence de la CJCE relative aux relations extérieures des Communautés européennes, RCADI 1978.II, s. 351; Christianos V., La compétence consultative de la CJCE à la lumière du traité sur l'Union européenne, RMCUE 1994, s. 39–40.

<sup>84</sup> Srv. 327/91 Francie v. Komise, SbSD 1994, I-3641.

<sup>85</sup> Srv. 185/95 Baustahlgewese v. Komise, SbSD 1998, I-8417, kde ESD nařizuje SPS vydávat rozhodnutí v rozumné době ve shodě s čl. 6/1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

d) Soud – věren svému minimalistickému přístupu – se vyslovuje nanejvýše k položeným otázkám. Nelze proto vyloučit, že platnost smlouvy bude po uzavření napadena žalobou z důvodu, který nebyl předmětem posudku.

e) Nevyužití možnosti podat návrh na vydání posudku podle čl. 300/6 SES nezbavuje aktivně legitimovaného podat žalobu na neplatnost podle čl. 173 SES.<sup>86</sup>

Přítom náprava těchto omezení leží částečně v rukách Soudu samého: mohl by z klasického důvodu rovnováhy mezi komunitárními orgány a užitečnosti komunitárního práva založit odkladný účinek žádosti o vydání posudku. Dále nic nenutí Soud, aby se v posudku omezoval pouze na zodpovězení položených otázek a neprozkoumal právnost návrhu vnější smlouvy ze všech možných aspektů. Konečně by mohl Soud stanovit, že nevyužil-li aktivně legitimovaný své právo vyžádat si vydání posudku (a o uzavření smlouvy věděl, t.j. smlouva byla uzavřena Radou – viz výše zvláštní pravomoci Komise), nemůže později podat proti stejné vnější smlouvě žalobu na neplatnost: podobně Soud prvního stupně odmítl námitku protiprávnosti podle čl. 241 SES, protože navrhovatel byl předtím aktivně legitimován k žalobě o neplatnost daného aktu, ale nevyužil ji.<sup>87</sup>

## 5. ZÁVĚR

Z výše uvedeného vyplývá, že mezinárodní smlouvy hrají v právu ES a EU významnou roli a vyvolávají řadu právních problémů tím, že jsou spojovacím můstkem mezi právem komunitárním a právem mezinárodním, přičemž musejí vyhovět podmínkám obou těchto právních systémů, aby právě úlohu spojovacího můstku mohly skutečně sehrát. Význam této oblasti evropského práva by zasluhoval větší pozornost mj. proto, aby mezinárodní smlouvy co nejlépe přispívaly k realizaci jednoho z cílů, stanovených článkem 2 Smlouvy o Evropské unii – prosazování své identity na mezinárodní scéně.

### POSITION OF INTERNATIONAL AGREEMENTS WITHIN THE EU LAW

#### Summary

This article is focused on legal problems arising from the fact that international agreements concluded by the European Community have been acknowledged by the European Court of Justice to form one of the sources of EU law, situated – as to the hierarchy of sources of law – between primary and secondary law. From the point of view of the non-European contracting party, these international agreements are merely usual international agreements. However, in order to fulfill the task of a connecting bridge between the international law and Community law, these international agreements have to abide with legal requirements of both legal orders. Their conformity with EU law is subject to a two-fold review by the European Court of Justice: (1) *ex ante* review via opinions on conformity of a foreseen international treaty with EU law; and (2) *ex post* review of validity or interpretation *vis-a-vis* primary EU law. *Ex post* review *vis-a-vis* secondary EU law is not possible because Article 300 § 7 ECT stipulates that these international agreements are binding on i.a. Community bodies. Therefore no Community body may legally issue a legal act which would not be in compliance with international agreements concluded by the European Community.

<sup>86</sup> 327/91 *Francie v. Komise*, SbSD 1994, na I-3672, body 15–16.

<sup>87</sup> T-244&486/93 *TWD Textilwerke Deggendorf v. Komise*, SbSD 1995, II-2265, na II-2302, bod 103.