

## VNĚJŠÍ SMLOUVY EU PO LISABONSKÉ SMLOUVĚ A ČESKÉ PRÁVO

PAVEL SVOBODA

Lisabonská smlouva po svém vstupu v platnost ovlivnila právo EU nejen jevově – přečíslováním a restrukturalizací ustanovení primárního práva, ale i obsahově. Zacílenější pohled na problematiku tzv. vnějších smluv nám pak na jedné straně ukazuje, že do této oblasti sice Lisabonská smlouva nepřinesla žádnou revoluci, nicméně provedené novelizace budou vyžadovat nejen reakci doktríny na právní postavení vnějších smluv v systému práva EU obecně, ale i nové promyšlení vztahu českého práva k vnějším smlouvám. Cílem tohoto článku je přispět k úvahám o obou těchto oblastech. Předcházet jim bude obecnější úvod do problematiky vnějších smluv.

### 1. ÚVODEM K PŘIJÍMÁNÍ TZV. VNĚJŠÍCH SMLOUV EU PODLE NOVÉ ÚPRAVY

Pro pořádek je vhodné připomenout základní prvky postavení vnějších smluv v systému práva EU s odkazy na příslušná staro/nová ustanovení primárního práva.

Vnější smlouvy jsou *terminus technicus* pro mezinárodní smlouvy, uzavírané mezi EU<sup>1</sup> a třetími státy nebo mezinárodními organizacemi, přesněji dvou- či vícestranný závazný písemný projev shodné vůle podle mezinárodního práva, jehož jednou smluvní stranou je EU, případně i jejich členské státy a současně nejméně jedna smluvní strana není EU nebo jejich členské státy.

Základní **právní úprava** se nově nachází v čl. 3/2 SEU a čl. 216-219 SFEU, jež jsou doplněny řadou dalších ustanovení většinou speciální povahy.

V primárním právu potkáme pro vnější smlouvy **označení** „*mezinárodní smlouvy*“ (čl. 3/2 SFEU) či „*dohody*“ (čl. 37 SEU, 216 SFEU). Pro mezinárodní i evropské právo je ale formální označení mezinárodní smlouvy nerozhodné, důležité je prolnutí souhlasných projevů vůle kontrahentů.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> V této práci budeme odhlížet od skutečnosti, že součástí práva EU je i právo ESAE.

<sup>2</sup> „Smlouva“ je podle čl. 2/1(a) VÚSP 1969/1986 „*mezinárodní dohoda uzavřená mezi státy písemnou formou, řídící se mezinárodním právem, sepsaná v jediné nebo ve dvou či více souvisejících listinách, ať je její název jakýkoliv*“.

**Hierarchicky** vnější smlouvy stojí mezi primárním a sekundárním právem, protože mají přednost před sekundárním právem: to vyplývá z čl. 216/2 SFEU, podle něhož vnější smlouvy jsou závazné pro orgány EU. Tato přednost má za následek, že (i) sekundární akty je nutno „*vykládat v co největším možném rozsahu v souladu s uvedenými dohodami*“,“<sup>3</sup> (ii) orgán EU nemůže legálně přijmout sekundární akt, jenž by byl v rozporu s vnější smlouvou, (iii) proto jednostranný sekundární akt může být prohlášen za neplatný z důvodu rozporu s mezinárodním závazkem EU,<sup>4</sup> (iv) ESD tudíž v rámci řízení o posudku (čl. 218/11 SFEU) logicky může zkoumat soulad návrhu vnějších smluv s primárním právem, nikoliv sekundárním. To, že i po vstupu v platnost Lisabonské smlouvy vnější smlouvy EU zavazují rovněž členské státy (čl. 216/2 SFEU),<sup>5</sup> je překvapivé vzhledem k existenci zvláštní mezinárodně právní subjektivity EU, odlišné od subjektivit členských států. Jediné možné vysvětlení je vůle autorů primárního práva konsolidovat důvěru třetích států v instituce EU. Takové konsolidace je zapotřebí zejména v často nepřehledné oblasti sdílených pravomocí. Nicméně s touto otázkou souvisí řada dalších otázek: jde jen o závaznost unijní, anebo i mezinárodněprávní? Zakládá tato závaznost i mezinárodní odpovědnost za případné porušení vnějších smluv?

Mezi vnějšími smlouvami můžeme rozeznávat různé **kategorie**, z nichž pro účely této práce je nejdůležitější rozlišení vnějších smluv, kde na unijní straně stojí jen EU sama, od těch, kde vedle EU jsou signatáři též členské státy EU – tzv. **smíšené smlouvy**.

Pokud jde o **právní účinky** vnějších smluv, ty zavazují orgány EU i orgány členských států (čl. 216/2 SFEU). Pokud tedy ustanovení vnějších smluv splňuje společné podmínky přímého účinku (jasnost, nepodmíněnost), mohou působit účinky ve prospěch jednotlivců.<sup>6</sup> Je přitom lhostejno, zda taková vnější smlouva, která sama o sobě je především pramenem mezinárodního práva veřejného, byla do evropského práva začleněna jako příloha nařízení nebo – dříve – i rozhodnutí. Podmínkou přímého účinku není reciproční přímý účinek v právním řádu druhé smluvní strany.

ESD chce, aby vnější smlouvy měly pro strany sporu stejné účinky ve všech členských státech.<sup>7</sup> ESD však odmítl přímý účinek u dohody GATT (1947) z důvodu nesplnění výše uvedených podmínek – kvůli vágnosti ustanovení a nedostatečného systému řešení sporů.<sup>8</sup> I když nástupnická Dohoda o WTO dokonalejší systém řešení sporů zavedla, ESD i tak její přímý účinek odmítá;<sup>9</sup> ESD však uznává, že soulad aktu EU s pravidly WTO může být předmětem jeho soudního přezkumu, pokud tento akt EU má provádět specifické ustanovení dohod WTO.<sup>10</sup>

**Pravomoc k uzavírání** vnějších smluv je upravena následovně. EU je nadána obecnou pravomocí k uzavírání vnějších smluv se třetími zeměmi a s příslušnými meziná-

<sup>3</sup> C-61/94 Komise v. SRN, bod 52; C-286/02 Bellio, bod 33; C-311/04 Algemene Scheeps, bod 25; C-447/05 Thomson, bod 30.

<sup>4</sup> C-280/93 SRN v. Rada ve vztahu k úmluvě z Lomé.

<sup>5</sup> Dříve potvrzeno v C-13/00 Komise v. Irsko.

<sup>6</sup> 12/86 Demirel.

<sup>7</sup> 104/81 Kupferberg.

<sup>8</sup> 21-24/72 International Fruit Company.

<sup>9</sup> C-53/96 Hermes International; C-300/98 Parfumes Christian Dior.

<sup>10</sup> C-149/96 Portugalsko v. Rada.

rodními organizacemi (čl. 216/1 SFEU), jež ale sama nestačí: navíc je třeba, aby nastal jeden z následujících případů, popsaných níže.

## 2. ZÁKLADNÍ ZMĚNY ÚPRAVY VNĚJŠÍCH SMLUV V LISABONSKÉ SMLOUVĚ

Jak již bylo výše řečeno, změny obsažené v Lisabonské smlouvě v oblasti vnějších smluv jsou povahy evoluční, nikoliv revoluční. Základy předchozí úpravy byly zachovány, zpřesněny, nadto došlo i k dílčí kodifikaci judikatury ESD. Není proto se třeba obávat diskontinuity s předchozí právní úpravou. Základní změny jsou následující:

### 2.1 JEDNOTNÁ SUBJEKTIVITA EU

Právně podstatnou změnou v Lisabonské smlouvě je konec trojpilířové antické stavby EU: poté, co EU byla výslovně přiznána právní subjektivita (čl. 47 SEU, čl. 335 SFEU),<sup>11</sup> EU se také stala právní nástupkyní Evropského společenství (čl. 1/3 SEU). Ze dvou mezinárodních subjektů – EU a ES – se tak stává napříště subjekt jediný.

Je třeba dodat, že tak jednoduché to zase není: Evropské společenství atomové energie („ESAE“) – byť jeho faktický význam je minimální – zůstává nadále samostatným subjektem. Zatímco do Lisabonské smlouvy bylo toto společenství začleňováno do prvního pilíře, nyní – bez pilířové architektury – to možné není. Není ani možné tvrdit, že ESAE je samostatnou mezinárodní organizací, založenou na samostatné smlouvě, protože ESAE sdílí s EU společné orgány: každá z původních tří zakládacích komunitárních smluv (SEHS, SESUO, SESAE) založila své orgány; Evropský parlament a ESD byly spojeny Smlouvou o společných institucích (1957), Rada a Komise tzv. Slučovací smlouvou (1965).

Důsledkem spojení ES a EU tak je unifikace pravidel pro sjednávání vnějších smluv (viz bod níže), což bezpochyby přispěje k větší přehlednosti systému. Dílčí problémy mohou – zejména vnitrostátně – způsobit jen ty vnější smlouvy sjednané podle ex-čl. 24 SEU (SZBP) a ex-čl. 38 SEU (PJSVT), jež dosud nevstoupily v platnost a na něž se nyní vztahují nová pravidla Lisabonské smlouvy.

### 2.2 PRÁVNÍ ZÁKLAD K UZAVÍRÁNÍ: ČL. 216/1 SFEU

Jak již bylo výše uvedeno, Lisabonskou smlouvou byl poprvé vytvořen obecný hmotněprávní základ pro sjednávání vnějších smluv v čl. 216/1 SFEU, podle něhož *„Unie může uzavřít dohodu s jednou nebo více třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi, stanoví-li tak Smlouvy nebo je-li uzavření dohody buď nezbytné*

---

<sup>11</sup> Srov. též 24. prohlášení o právní subjektivitě EU. Mezinárodně-právní subjektivitu bylo lze dodit již dříve.

*k dosažení cílů stanovených Smlouvami v rámci politik Unie, nebo je stanoveno právně závazným aktem Unie, nebo se může dotknout společných pravidel či změnit jejich oblast působnosti.“*

Je tedy zřejmé, že samotný odkaz na čl. 216 SFEU jakožto na hmotněprávní základ<sup>12</sup> vnější smlouvy nestačí: jak podotýká Ústavní soud, čl. 216 SFEU nedává Unii neomezenou pravomoc sjednávat mezinárodní smlouvy: „... čl. 216 *nelze vykládat jako kompetenční normu, která by extendovala pravomoci Unie; naopak článek 216 konstatuje jen to, že Unie v rámci svých pravomocí prostě uzavírá mezinárodní smlouvy. Pravomoci přitom nejsou definovány tímto čl. 216, ale konkrétními ustanoveními zejména samotné Smlouvy o fungování EU. Nejedná se tedy o výraznou změnu proti dosavadnímu právnímu stavu; jediný podstatnější rozdíl je ten, že Unie získává možnost uzavírat mezinárodní smlouvy i v oblasti tzv. druhého a třetího pilíře, zavedených Maastrichtskou smlouvou.*“<sup>13</sup>

Jako skutečný hmotněprávní základ je tak k čl. 216 SFEU třeba splnit jednu ze čtyř níže uvedených podmínek: existence speciálního právního základu v primárním právu, na základě implicitních pravomocí, na základě právně závazného aktu či kvůli ovlivnění společných pravidel. Tyto speciální alternativní hmotněprávní základy vnějších smluv prozkoumáme jednotlivě.

### *2.2.1 Existence speciálního právního základu v primárním právu*

Uzavření vnější smlouvy je podle čl. 216/1 SFEU právně možné především tehdy, předvídá-li to primární právo – „*stanoví-li tak Smlouvy*“, tj. když vedle čl. 216/1 SFEU existuje ještě jiný specifický hmotněprávní základ primárního práva. Smlouvy specificky předvídají uzavírání vnějších smluv v následujících případech: přistoupení k EÚLP (čl. 6/2 SEU),<sup>14</sup> dohody v oblasti sousedské politiky (čl. 8/2 SEU), dohody o systému směnných kurzů eura ve vztahu k měnám třetích států, a to s jedním nebo více třetími státy nebo mezinárodními organizacemi (čl. 219/1,3 SFEU), obchodní dohody (čl. 207/3 SFEU), rozvojové dohody (čl. 209/2 SFEU), dohody o hospodářské, finanční a technické spolupráci se třetími zeměmi (čl. 212/3 SFEU), dohody o humanitární pomoci (čl. 214/4 SFEU), readmisní dohody (čl. 79/3 SFEU), dohody SZBP (čl. 37 SEU; viz též část níže), dohody o přistoupení (čl. 49 SEU).

### *2.2.2 Nezbytnost k dosažení cílů Smluv*

Vnější smlouvu může EU podle čl. 216/1 SFEU uzavřít i tehdy, „*je-li uzavření dohody ... nezbytné k dosažení cílů stanovených Smlouvami v rámci politik Unie*“: zde jde o kodifikaci tzv. doktríny implicitních pravomocí.

<sup>12</sup> Jak podotýká Ruffer, „*označení ‚hmotněprávní‘ je použito s vědomím určité nepřesnosti s cílem jasně odlišit procesní úpravu v čl. 218 SFEU*“. Srov. Ruffer, E., Sjednávání mezinárodních smluv EU a jejich vnitrostátní účinky. In: Zemánek, J. (ed.), *Vliv Lisabonské smlouvy na český právní řád*, Metropolitní univerzita, Praha 2009, s. 158. Vlastním hmotněprávním základem pravomoci uzavírat vnější smlouvy je tak spíše některý z níže zkoumaných specifických základů.

<sup>13</sup> Shodně srov. nálezy Pl. ÚS 19/08, bod 18.

<sup>14</sup> Srov. Protokol č. 5 k čl. 6/2 SEU o přistoupení EU k EÚLP; 1. Prohlášení k čl. 6/2 SEU.

Pravomoci EU lze totiž podle způsobu jejich vertikálního přidělení (členské státy – EU) dělit na výslovné, implicitní, anebo subsidiární. Implicitní pravomoci byly dosud odvozeny od existujících výslovných pravomocí intraunijních, pokud je nutno přijmout unijní akt (včetně vnější smlouvy) v oblasti, kde sice existuje výslovná intraunijní pravomoc, ale o vztazích se zbytkem světa primární právo mlčí.<sup>15</sup> Tyto pravomoci se podle ESD opíraly o tzv. paralelismus vnitřních a vnějších unijních pravomocí. Implicitní „pravomoc vyplývá nejen z výslovných oprávnění Smlouvy – jak je tomu v případě čl. 113 a 114 pro celní a obchodní dohody a v případě čl. 238 pro dohody o přidružení – ale může vyplývat rovněž z jiných ustanovení Smlouvy a z aktů přijatých v rámci těchto ustanovení orgány Společenství“ (22/70 Komise v. Rada „AETR“<sup>16</sup>).

Rozdíl oproti dosavadní judikatuře ESD o implicitních pravomocích se však mj. zdá spočívat v tom, že napříště lze vnější smlouvy bez ohledu na to, zda byla v dané oblasti již přijata intraunijní úprava; podle předlisabonské judikatury ESD bylo uzavření vnější smlouvy možné nejdříve společně s přijetím intraunijního aktu, ne však dříve: „*vnitřní pravomoc lze účinně vykonávat pouze současně s vnější pravomocí*“;<sup>17</sup> to nyní možné je, protože tato podmínka není v primárním právu obsažena; to ale nevyklučuje, že ji v budoucnu ESD znovu dovodí: logicky vzato, EU je tu především k vnitřní integraci či koordinaci svých členských států, k vytváření „*stále užšího svazku evropských národů*“ (bod 1 preambule SFEU); vytváření vnějších vztahů pak tvoří určité „*příslušenství*“ intraunijní integrace.

Historicky byla doktrína implicitních pravomocí nejčastěji využívána právě pro uzavírání vnějších smluv.<sup>18</sup> Její kodifikaci v čl. 216 SFEU se zdá, že tato judikatura bude nadbytečná, neukáže-li se nějaká další oblast jejich teoretické využitelnosti mimo oblast vnějších smluv.

### 2.2.3 Delegation pravomoci v právně závazném aktu EU

Vnější smlouvu může EU zatřetí rovněž uzavřít tehdy, je-li tak stanoveno právně závazným aktem EU.

I když sama vnější smlouva představuje právně závazný akt – akt přijatý orgány EU,<sup>19</sup> právně závazným aktem jsou zde myšleny sekundární závazné akty (nařízení, směrnice, rozhodnutí): lze si totiž obtížně představit, že jedna vnější smlouva by obsahovala delegaci k uzavření jiné vnější smlouvy. Stejně tak i směrnice jakožto akt adresovaný členským státům, bude obtížně nositelem takové delegace. Prakticky se tedy nabízí především nařízení, popř. rozhodnutí.

I tento právní základ pro uzavírání vnějších smluv představuje „jen“ kodifikaci judikatury ESD.

<sup>15</sup> Implicitní – zahrnuté pravomoci nejsou vynálezem evropského práva, odedávna je zná právo mezinárodní; srov. rozhodnutí MSD ve věci *Reparation for Injuries Case (ICJ Reports 1949, s. 33)*.

<sup>16</sup> K předběžné otázce o tom, zda EU může uzavřít mezinárodní smlouvy v oblasti dopravy, kde taková pravomoc není výslovně stanovena.

<sup>17</sup> Bod 115 posudku 1/03, srov. posudky 1/76, body 4 a 7, a 1/94, bod 85.

<sup>18</sup> Srov. 22/70 AETR; též 3,4,6/76 Kramer.

<sup>19</sup> Srov. 270/80 Polydor; 104/81 Kupferberg; 181/83 Haegeman; C-344/04 IATA.

Může však hierarchicky nadřazený akt – vnější smlouva (viz bod shora) – být založena na aktu hierarchicky podřazeném – nařízení či rozhodnutí?<sup>20</sup> Podle našeho názoru ano, a to proto, že právní základ vnější smlouvy v sekundárním aktu – vedle speciálního delegovaného základu – se opírá o uvedené zmocnění v právu primárním v cit. obecném čl. 216 SFEU.

#### 2.2.4 Ovlivnění společných pravidel

Vnější smlouvu může EU konečně uzavřít i tehdy, může-li se „*dotknout společných pravidel či změnit jejich oblast působnosti*“: zde jde o situace, jež jsou pokryty jen obecnými cíly EU, ale nespádají pod výslovně uvedené konkrétní cíle některé z politik EU. Jde opět o kodifikaci předešlé judikatury,<sup>21</sup> ale problémy, které tato judikatura vyvolala, vyřešeny nejsou. Na jednu stranu hypotéza existence vnější pravomoci v případě „dotčení“ společných pravidel je prastará: ESD již takřka prehistorickém rozsudku AETR konstatoval, že „... pokud byla přijata společná pravidla, členské státy již nemají nadále právo, ať už jednají jednotlivě či dokonce i společně, sjednávat závazky vůči třetím státům, jimiž jsou dotčena tato pravidla.“<sup>22</sup> Otázky ale zůstávají: zejména v posudku 1/03 ESD dovedl, že k „dotčení“ společných pravidel dojde. ESD již tehdy opustil požadavek detailního zkoumání evropské legislativy, jež by mohla být vnější smlouvou dotčena,<sup>23</sup> a prosazuje, že nadále bude kritériem jen (i) řádné fungování systému zavedeného komunitárními pravidly a (ii) jejich vzájemná neoddělitelnost; omezení souvisejících pravomocí, vyplývající z principu svěřených pravomocí, např. nemožnost harmonizovat vnější smlouvou oblast, kterou je zakázáno harmonizovat intraunijní úpravou, jakoby pro vnější smlouvy byla irrelevantní. Tato kritéria kritika právem nazvala „gumovými“.<sup>24</sup> Žádná další revoluční judikatura v této věci nenastala, takže je nutno vycházet z toho, že tuto staronovou hypotézu čl. 216/1 SFEU je nutno vykládat v duchu posudku 1/03.

#### 2.3 SDÍLENÁ A VÝLUČNÁ PRAVOMOC K UZAVÍRÁNÍ VNĚJŠÍCH SMLUV

Zatímco v části jsme se zabývali otázkou pravomoci EU k uzavření vnějších smluv obecně, primární právo v čl. 3/2 SFEU doplňuje čl. 216/1 SFEU i odpovědí na otázku, uzavření kterých vnějších smluv je ve výlučné pravomoci EU. To souvisí s obecnější snahou autorů Smluv odlišit výlučné, sdílené a podpůrné/koordinační pravomoci obecně (čl. 3 – 6 SFEU).

Je otázkou, v jakém vztahu jsou čl. 216/1 a 3/2 SFEU. Úvaha o tom, že čl. 3/2 SFEU je speciální vůči čl. 216/1 SFEU,<sup>25</sup> je namístě, pokud se na celou problematiku dívá-

<sup>20</sup> K postavení vnějších smluv v hierarchii pramenů práva viz např. Svoboda, P., Úvod do evropského práva, C. H. Beck, 3. vydání, Praha 2010, s. 88.

<sup>21</sup> K tomuto případu srov. posudek 1/03 o Luganské smlouvě.

<sup>22</sup> Srov. 22/70 AETR, bod 17

<sup>23</sup> Srov. stanovisko GA Tizzana k C-467/98 Komise v. Dánsko (jeden z rozsudků „Otevřené nebe“)

<sup>24</sup> Srov. Bříza, P., Evropský soudní dvůr: Posudek k nové Luganské úmluvě značně posiluje vnější pravomoci Společenství. *Právní rozhledy* 10/2006, s. 388

<sup>25</sup> Srov. např. Ruffer, E., op. cit., s. 158 an.

me z velmi obecného pohledu, že obě ustanovení hovoří o pravomoci k uzavření vnější smlouvy. Každé z těchto ustanovení však odpovídá na zcela odlišnou otázku: čl. 216/1 SFEU zjišťuje, ZDA taková pravomoc vůbec existuje, kdežto čl. 3/2 SFEU z těch případů, kdy tato pravomoc existuje, konstatuje ty případy, kdy jde o pravomoc výlučnou – tohoto problému se čl. 216/1 SFEU netýká. Speciální ustanovení podle našeho názoru znamená výjimku z ustanovení obecného, nikoliv vytvářející podмноžinu, podkategorii v rámci působnosti obecného ustanovení.

Ve výlučné pravomoci EU podle čl. 3/2 SFEU je tedy uzavření vnější smlouvy ve třech případech: stanoví-li tak legislativní akt, je-li uzavření vnější smlouvy nezbytné k výkonu intraunijní pravomoci nebo pokud její uzavření může ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost. To jsou hypotézy podobné těm, jež tvoří speciální právní základy pro uzavírání vnějších smluv obecně; proto se jimi bude zabýrat podrobněji. Samozřejmě – i přes neuvedení v čl. 3/2 SFEU – má EU výlučnou pravomoc uzavírat vnější smlouvy i v oblastech, kde je nadána výlučnou pravomocí obecně, tedy v případech uvedených v čl. 3/1 SFEU; touto kategorií se budeme zabývat přednostně, protože ostatní případy uvedené v čl. 3/2 SFEU, představují speciální případy výlučné pravomoci EU k uzavření vnější smlouvy v případech, kdy celá oblast do výlučné pravomoci nespadá.

### *2.3.1 Uzavírání vnější smlouvy v oblasti obecné výlučné pravomoci EU*

EU má výlučnou pravomoc uzavírat vnější smlouvy především v oblastech, kde je nadána výlučnou pravomocí obecně podle čl. 3/1 SFEU. Sem spadá taxativně<sup>26</sup> a výslovně pět oblastí: celní unie, společná měna, společná obchodní politika, hospodářská soutěž a zachování biologických mořských zdrojů v rámci politiky rybolovu.

Je namístě se ptát, zda všechny tyto politiky skutečně zahrnují i výlučnou pravomoc EU k uzavírání vnějších smluv. Lze totiž diskutovat s názorem, že v případě společné obchodní politiky tomu tak není, a to pokud jde o několik citlivých oblastí obchodu službami v oblasti kulturní, audiovizuální, vzdělávací, sociální a zdravotnické.<sup>27</sup>

Vymezení společné obchodní politiky podle čl. 207/1 SFEU nově kodifikuje dosavadní judikaturu ESD v tom, že hned v úvodu<sup>28</sup> výslovně zmiňuje obchod službami, obchodní aspekty duševního vlastnictví a přímé zahraniční investice mezi nástroji této

<sup>26</sup> I když tento výčet je taxativní, lze si představit, že ESD může nalézt další případy výlučnosti, stejně jako dovedl další výjimky z volného pohybu zboží mimo taxativní seznam čl. (dnes) 36 SFEU. Kritéria si ESD již stanovil v minulosti, kdy žádný výslovný výčet výlučných pravomocí neexistoval: výlučnost je dána tehdy, když je evidentní: např. ve vztahu ke společné obchodní politice „způsob, jímž je obchodní politika zakotvena ve Smlouvě“ a sama ustanovení Smlouvy „ukazují, že paralelní pravomoc členských států a Společenství je vyloučena“. Proto „připustit takovou pravomoc by se rovnalo uznání, že členské státy ve svých vztazích se třetími zeměmi mohou zaujímat stanoviska odlišná od zamýšlených stanovisek Společenství, což by vyústilo v narušení vztahů mezi orgány, podlomení důvěry uvnitř Společenství a v zabránění Společenství bránit společné zájmy“ (posudek 1/75; potvrzeno v 41/76 Donckerwolcke a 174/84 Bulk Oil).

<sup>27</sup> Srov. Ruffer, E., op. cit., s. 166 an.

<sup>28</sup> Předlisabonské znění (ex-čl. 133 SES) počítal s valnou částí těchto oblastí v odstavci 5 a 6.

politiky, a řadí je tak mezi tradiční instrumenty této politiky. Podle výše zmíněného čl. 3/1(e) SFEU pak celá tato oblast patří do výlučné pravomoci EU.

Zpřehledňující dojem, jímž působí nový čl. 207 SFEU oproti dosavadnímu ex-čl. 133 SES, nesmí zakrýt jednu novinku: nová úprava již neobsahuje katalog těch služeb, jež spadaly do sdílené pravomoci podle ex-čl. 133 SES: služby kulturní, audiovizuální, vzdělávací, sociální a zdravotnické. Z toho by bylo možno usoudit, že obchod veškerými službami, a tudíž i uzavírání vnějších smluv ohledně nich, spadá do výlučné pravomoci EU v důsledku jednoznačného konstatování čl. 3/1 SFEU. Podle čl. 207/6 SFEU ale „[v]ýkon pravomocí svěřených tímto článkem v oblasti společné obchodní politiky se nedotýká vymezení pravomocí mezi Unií a členskými státy“. Kultura, sociální politika, vzdělávání a zdravotnictví nenáleží podle čl. 3/1 SFEU mezi pravomoci EU výlučné, ale buď mezi pravomoci sdílené či dokonce podpůrné, koordináční či doplňkové. Respektování principu svěřených pravomocí, zdůrazněné v čl. 207/6 SFEU, by – a podle cit. Rufferova názoru – pak mělo znamenat, že tyto oblasti patří do sdílené pravomoci EU a členských států i pokud jde o obchod s odpovídajícími službami. Důsledkem takové sdílenosti by bylo, že tyto služby by mohly být předmětem pouze tzv. smíšených smluv.

Pro předchozí úpravu tento názor potvrdil ESD – v předvečer vstupu v platnost Lisabonské smlouvy 30. 11. 2009 – v posudku 1/08 (zejm. body 125 an.). Učinil tak s odůvodněním, že pro nevýlučnost povahy těchto pravomocí hovoří snaha „ponechat členským státům skutečnou vnější pravomoc v citlivých oblastech, na něž se uvedené ustanovení vztahuje“ (bod 139). Ani tzv. horizontální povaha těchto vnějších smluv (terminologie ex-čl. 133/5/3 SES), tj. obecnější povaha klasických obchodních vnějších smluv, jež mj. obsahují zmíněná citlivá ustanovení (nejde tedy o dohody JEN v oblasti těchto citlivých ustanovení), tak neumožňuje setřít sdílenost pravomocí, a tudíž smíšenost příslušných smluv.

Možná, že k výlučnosti čl. 207 SFEU se více dozvíme z budoucího rozhodnutí ve věci C-13/07 Komise v. Rada, byť se tato samozřejmě týká také předchozí úpravy; generální advokátka Kokott/ová však ve svém stanovisku naznačila, že podle ní by diskutované nové oblasti obchodní politiky do výlučné pravomoci EU již podle nové úpravy spadat měly: „[č]lánkem 207 odst. 1 SFEU se do budoucna výslovně staví ‚nové‘ oblasti obchodní politiky na roveň klasickým oblastem obchodní politiky a společná obchodní politika je jako celek výslovně přiřazena k výlučným pravomocem Unie [čl. 3 odst. 1 písm. e) SFEU]“.<sup>29</sup>

K obchodním pravomocem EU od LS výslovně patří přímé investice.

Již dříve bylo možno i tuto pravomoc dovodit z judikatury ESD: „koherentní obchodní politika by nemohla být účinně Společenstvím vedena, kdyby toto nemělo možnost používat nejpropracovanějších prostředků používaných k rozvoji mezinárodního obchodu... nelze tedy vnucovat čl. [133] výklad, jehož důsledkem by bylo omezení společné obchodní politiky co do používání tradičních nástrojů zahraničního obchodu při současném vyloučení propracovanějších mechanismů ...“ (posudek 1/78).<sup>30</sup> Proto také

<sup>29</sup> Stanovisko GA Kokott/ové k věci C-13/07 Komise v. Rada, bod 63.

<sup>30</sup> Posudek 1/78 se týkal pravomoci ES uzavřít Dohodu UNCTAD o přírodním kaučuku, jež za účelem podpory obchodu s rozvojovými zeměmi stabilizuje světový trh touto komoditou.



např. ESD požadoval zkrácení lhůty na renegociaci smluv o ochraně investic členskými státy podle ex-čl. 307 SES (dnes čl. 351 SFEU) na minimum, aby Rada nebyla zbavena možnosti aplikovat hospodářské sankce v oblasti pohybu kapitálu podle ex-čl. 60/1 SES (dnes čl. 75 SFEU; srov. C-249/06 Komise v. Švédsko, bod 40).

Nyní je třeba řešit situaci, kdy nárůst pravomocí EU ze smluv o ochraně investic členských států definitivně učinil tzv. dřívější smlouvy podle čl. 351 SFEU. EU připravuje nařízení Rady a sdělení Komise k provedení této pravomoci.

### 2.3.2 Uzavírání vnější smlouvy na základě legislativního aktu

EU má výlučnou pravomoc k uzavření vnější smlouvy podle čl. 3/2 SFEU mj. tehdy, stanoví-li tak legislativní akt. Pojem legislativního aktu podle čl. 3/2 SFEU je užší než pojem právně závazného aktu podle čl. 216/1 SFEU: legislativní akty jsou jen ty, jež jsou přijímány některým z legislativních postupů (řádným či zvláštním; čl. 289/3 SFEU) na základě zmocnění obsaženého přímo v primárním právu.

Existuje však logický vztah mezi výlučnou pravomocí EU k uzavírání vnější smlouvy a legislativní povahou sekundárního aktu? Proč by taková pravomoc nemohla existovat na základě aktu nelegislativního?<sup>31</sup>

Nelegislativní jsou akty jsou aktu delegované či prováděcí.

Delegované (akty v přenesené pravomoci; čl. 290 SFEU) jsou akty s obecnou působností, přijímané **Komisí**, jež doplňují či pozměňují **nepodstatné prvky** nařízení či směrnice. Zmocnění k uzavření vnější smlouvy, tj. obohacení mezinárodního práva veřejného, lze stěží počítat za prvek nepodstatný.

Prováděcí<sup>32</sup> akty (čl. 291/2 SFEU) jsou přijímány, jen je-li třeba pro provádění právně závazných aktů stanovit členským státům, jejichž je provádění právních aktů EU povinností (čl. 291/2 SFEU), jednotné podmínky. Jde tedy o akt intraunijní integrace bez vnějšího aspektu; vnější smlouvy.

Z tohoto rozboru nám vychází logický závěr: uzavření vnější smlouvy na základě jiného závazného aktu než aktu legislativního nejen že by nemělo být ve výlučné pravomoci EU, ale nemělo by v pravomoci EU být vůbec. To proto, že povaha nelegislativních sekundárních aktů je činí není právně nezpůsobilými takový právní základ vůbec obsahovat. Jinými slovy: předpokládáme, že judikatura ESD časem potvrdí, že pojem právně závazného aktu podle čl. 216/1 SFEU je třeba vykládat jako akt legislativní dle čl. 3/2 SFEU.

### 2.3.3 Uzavírání vnější smlouvy kvůli výkonu intraunijní pravomoci

EU má rovněž podle čl. 3/2 SFEU výlučnou pravomoc k uzavření vnější smlouvy, je-li to „*nezbytné k tomu, aby Unie mohla vykonávat svou vnitřní pravomoc*“. Jde opět – a logicky – o užší vymezení oproti obecné (tedy i nevýlučné – silené) pravomoci podle čl. 216/1 SFEU, jenž umožňuje EU uzavřít vnější smlouvu, je-li to „*ne-*

<sup>31</sup> Termín „nelegislativní“ je použit v čl. 290/1 SFEU.

<sup>32</sup> Též „*exekutivní*“ – čl. 52/5 LZP.

*zbytné k dosažení cílů stanovených Smlouvami v rámci politik Unie“.* Čl. 3/2 SFEU tedy nepokrývá situace bez vztahu k intraunijní integraci. Z tohoto srovnání vyplývá, že uzavírání vnějších smluv v rámci vnějších politik či v rámci vnějších aspektů vnitřních politik, jež nejsou výlučné jako celek (viz sdílené pravomoci – čl. 4 SFEU), nemůže být ve výlučné pravomoci EU.

#### 2.3.4 Uzavírání vnější smlouvy ovlivňující společná pravidla

Třetím případem výlučnosti pravomoci k uzavírání vnější smlouvy podle čl. 3/2 SFEU je hypotéza, kdy toto uzavření „*se může dotknout společných pravidel či změnit jejich oblast působnosti*“. Zde jde o stejnou skutkovou podstatu jako u obecné pravomoci k uzavření vnější smlouvy obecně. Z toho vyplývá, že využití této alternativy je vždy a pouze ve výlučné pravomoci EU.

#### 2.4 PROCES PŘIJÍMÁNÍ VNĚJŠÍCH SMLUV PODLE ČL. 218 SFEU

Obecná procesní úprava sjednávání vnějších smluv je obsažena v čl. 218 SFEU, jenž je v podstatě nástupcem ex-čl. 300 SES.

Obecný **procesní rámec** přijímání vnějších smluv (čl. 216-219 SFEU) je nově následující:

Návrh na uzavření vnější smlouvy podává Radě Komise či Vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (dále jen „VP-ZVBP“), jde-li o SZBP.

Následné kroky má v rukou Rada: ta rozhoduje o zmocnění k zahájení jednání, jmenuje vyjednavče nebo vedoucího vyjednavčského týmu Unie, vydává směrnice pro jednání, dává zmocnění k podpisu dohod a uzavírá je. Rada též může určit zvláštní výbor složený ze zástupců členských států, s nímž musí být jednání konzultováno.

Evropský parlament (dále jen „EP“) je o jednání informován na důvěrném základě. Vyjma SZBP se k uzavření vnější smlouvy vyžaduje buď jeho souhlas (dohody o přidružení; dohoda o přistoupení EU k EÚLP; dohody „*vytvářející zvláštní institucionální rámec zavedením postupů spolupráce*“; dohody mající významný dopad na rozpočet Unie; dohody v oblastech, na něž se vztahuje buď řádný nebo zvláštní legislativní postup, v němž je vyžadován souhlas EP) či předchozí konzultace v ostatních případech.

Navíc může Rada, Komise, EP nebo členský stát vyžádat posudek ESD o slučitelnosti návrhu smlouvy s právem EU (čl. 218/11 SFEU). Pokud posudek je negativní, může být dohoda uzavřena pouze postupem podle čl. 49 SEU, tedy jakoby se jednalo o novelizaci primárního práva. V praxi však se přistupuje k odstraňování neslučitelností, anebo se od dohody upustí (tak tomu bylo např. u posudku 2/94 o přistoupení EU k EÚLP).

Čl. 218 SFEU ale neupravuje formální začleňování vnějších smluv do právního řádu EU. K tomuto začleňování dochází tak, že vlastní vnější smlouva je přílohou rozhodnutí o jejím podpisu či uzavření. Vnější smlouvy jsou integrální součástí práva EU,<sup>33</sup> stejně jako tzv. smíšené dohody, uzavírané vedle EU i členskými státy, pokud

<sup>33</sup> 181/73 Hageman.

jde o ustanovení v pravomoci EU.<sup>34</sup> I rozhodnutí přijatá paritními orgány, vytvořenými takovýmito vnějšími smlouvami, jsou rovněž integrální součástí práva EU.<sup>35</sup>

V procesní úpravě došlo k několika menším změnám oproti předchozí úpravě.

Doporučení zahájit jednání o sjednání vnější smlouvy dává Radě jako doposud Komise, ale s výjimkou vnějších smluv v oblasti SZBP: zde toto právo přísluší Vysokému představiteli pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (dále jen „VP-SZBP“).

Pokud vyjednávačem vnější smlouvy byla doposud Komise (ex-čl. 300/1 SES), resp. předsednictví, případně s podporou Komise, u vnějších smluv ve II. nebo III. pilíři (ex-čl. 24/1 a 38 SEU), podle nové úpravy už to tak nebude: Lisabonská smlouva přinesla flexibilnější systém, umožňující Radě jmenovat vyjednávače nebo vyjednávačský tým v závislosti na povaze předpokládané vnější smlouvy.

Centrální figurou celého procesu je nově vyjednávač; ten dostává od Rady směrnice a vyjednávání vede podle nich; Rada také může rozhodnout, že vyjednávač je povinen konzultovat zvláštní výbor, jenž bývá podle dosavadní praxe složen ze zástupců členských států. Na návrh vyjednávače Rada rozhodne o zmocnění k podpisu dohody, o jejím prozatímním provádění i o jejím uzavření.

Platí-li obecně, že vítězem Lisabonské smlouvy je Evropský parlament (dále jen „EP“), pak u procesní úpravy sjednávání vnějších smluv to platí rovněž. K rozhodnutí o uzavření dohody (netýká-li se výlučně SZBP), je v taxativně vymezených případech (např. dohody o přidružení, dohody v oblastech, na něž se vztahuje buď řádný či zvláštní legislativní postup, v němž je vyžadován souhlas EP, dohody s významným dopadem na rozpočet EU) třeba souhlasu EP, v ostatních případech musí být EP konzultován (čl. 218/6 SFEU).

Rada v průběhu celého postupu rozhoduje zásadně kvalifikovanou většinou. Výjimečně rozhoduje jednomyslně, a to v šesti oblastech: (i) v případě, že se vnější smlouva týká oblasti, kde je pro přijetí aktu EU třeba jednomyslnosti, dále (ii) v případě vnějších smluv v oblasti společné obchodní politiky – obchodu službami, obchodních aspektů duševního vlastnictví a přímých zahraničních investic, pokud dané vnější smlouvy obsahují ustanovení, pro něž je při přijímání intraunijních předpisů vyžadována jednomyslnost, (iii) SZBP, (iv) dohod o přidružení a (v) dohod o hospodářské, finanční a technické spolupráci se třetími zeměmi – kandidáty na přistoupení a (vi) v případě dohody o přistoupení EU k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (srov. obecně čl. 218/8 SFEU; čl. 207/3-6 SFEU pro vnější smlouvy společné obchodní politiky; čl. 31/1 SEU pro vnější smlouvy v rámci SZBP).

## 2.5 VNĚJŠÍ SMLOUVY V OBLASTI SPOLEČNÉ ZAHRANIČNÍ A BEZPEČNOSTNÍ POLITIKY

SZBP představuje určitá specifika jak co do charakteru pravomoci EU přijímat vnější smlouvy, tak co do procesu jejich uzavírání i jejich právních účinků.

<sup>34</sup> 12/86 Demirel.

<sup>35</sup> C-192/89 Sevince.

### 2.5.1 Pravomoc EU ke sjednávání vnějších smluv v oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky

EU má pravomoc uzavírat vnější smlouvy v rámci SZBP na základě čl. 37 SEU: „*Unie může uzavřít dohody s jedním nebo více státy nebo mezinárodními organizacemi v oblastech spadajících do této kapitoly.*“ Toto ustanovení je speciální jak vůči obecné pravomoci EU sjednávat vnější smlouvy (čl. 216/1 SFEU; viz bod shora), tak vůči celkové pravomoci EU v oblasti SZBP, zakotvené v čl. 2/4 SFEU („*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.*“), na něž navazuje čl. 24/1 SEU („*Pravomoc Unie v otázkách společné zahraniční a bezpečnostní politiky se vztahuje na všechny oblasti zahraniční politiky a všechny otázky týkající se bezpečnosti Unie, včetně postupného vymezení společné obranné politiky, která by mohla vést ke společné obraně.*“)

Odpověď na otázku, zda se jedná o výlučnou, sdílenou či jinou pravomoc EU, však Smlouvy výslovně neposkytují: to je překvapivé zejména proto, že v čl. 3-6 SFEU se o takové systematické třídění pravomocí pokoušejí. Je však zjevně správný závěr, že jde o pravomoc sdílenou,<sup>36</sup> protože z povahy SZBP nemůže jít o výlučnou pravomoc EU, ale ani o pravomoc koordinační či podpůrnou, a to z následujících důvodů.

Pokud jde o vymezení vůči případné výlučné pravomoci EU, vede k uvedenému závěru zjištění, že SZBP je i po Lisabonské smlouvě založena na slabší nadnárodní spolupráci členských států: vyplývá to ze systematiky Smluv – vyčlenění SZBP mimo klasické oblasti nadnárodní spolupráce, z toho, že rozhodování v Radě a v Evropské radě se zásadně děje jednomyslně (čl. 31 SEU; viz bod níže), z toho, že je vyloučeno přijímání legislativních aktů (čl. 24/1 SEU) apod. Je pak jasné, že oblast této slabší spolupráce nemůže být ve výlučné pravomoci EU. Je ale těžko souhlasit s názorem, že i po Lisabonské smlouvě představuje SZBP oblast spolupráce mezistátní, nikoliv nadnárodní. Výslovně potvrzená mezinárodně-právní subjektivita EU (viz bod shora), závaznost aktů SZBP pro i pro ty členské státy, jež využijí tzv. konstruktivní abstinence, stejně jako financování SZBP z unijního rozpočtu či existence specifických orgánů EU pro SZBP, hovoří spíše ve prospěch nadnárodní povahy této spolupráce.

SZBP však nemůže být ani v pravomoci podpůrné či koordinační, jež jen podporuje aktivity členských států: právě samostatná pravomoc ke sjednávání vnějších smluv jménem na účet EU je toho jasným důkazem.

### 2.5.2 Procesní aspekty

Na rozdíl od předchozí úpravy (ex-čl. 24 SEU) toto ustanovení již neobsahuje procesní úpravu. Z toho vyplývá použitelnost obecné procesní úpravy čl. 218 SFEU, ale s určitými specifiky, jež obsahuje přímo toto ustanovení:

<sup>36</sup> Srov. shodně Ruffer, op. cit., s. 163: „*Nicméně s ohledem na povahu spolupráce mezi členskými státy a Unii v rámci SZBP by se zřejmě tato pravomoc dala charakterizovat jako sdílená (paralelní) pravomoc, jež se nemůže stát pravomocí výlučnou a umožňuje nadále paralelně vykonávat pravomoc ze strany členských států, pokud tyto respektují princip loajality a solidarity s činností Unie, zakotvený v čl. 24 odst. 3 SEU.*“

- doporučení Radě sjednat vnější smlouvu v rámci SZBP dává VP-ZVBP, nikoliv Komise (čl. 218/3 SFEU);
- EP není vtažen do rozhodování o podpisu a uzavření takové vnější smlouvy (čl. 218/6/2 SFEU);
- vnější smlouvy v rámci SZBP jsou většinou uzavírány jednomyslně, protože Rada „[j]ednomyslně však rozhoduje tehdy, týká-li se dohoda oblasti, kde je pro přijetí aktu Unie požadována jednomyslnost“ (čl. 218/8/2 SFEU); to je mj. případ SZBP: „Rozhodnutí podle této kapitoly přijímá Evropská rada a Rada jednomyslně, není-li v této kapitole stanoveno jinak“ (čl. 31 SEU).

Tato speciální procesní úprava se však uplatní jen tehdy, „týká-li se zamýšlená dohoda výlučně nebo zejména společné zahraniční a bezpečnostní politiky“ (čl. 218/3 SFEU); kdy tomu tak je, určí v případě sporu Evropský soudní dvůr, jehož judikatura má již připravena kritéria pro zjištění splnění této podmínky z minulosti.<sup>37</sup>

### 2.5.3 Právní účinky

Podle předchozí úpravy (ex- čl. 24/5 SEU) členský stát nebyl vázán vnější smlouvou SZBP tehdy, pokud jeho „zástupce v Radě prohlásí, že dohoda musí vyhovět ústavně procesním požadavkům jeho státu“. Pokud některý členský stát tuto ústavní výhradu učinil, ale nedokázal své ústavní předpisy ve vztahu k dané vnější smlouvě splnit, byla vnější smlouva zmařena – nedošlo k jejímu uzavření. Navíc byla k dispozici tzv. konstruktivní abstence podle ex-čl.23/1/2 SEU, kdy se člen Rady zdržel hlasování a zároveň učinil prohlášení uznávající závaznost příslušného rozhodnutí pro EU: takový členský stát pak sice nebyl povinen rozhodnutí provést, ale i tak byl vázán minimálně zdržovací povinností loajality podle ex-čl. 23/1/2 SEU. Bez uvedeného prohlášení (prosté zdržení hlasování – ex-čl.23/1/1 SEU) navíc konstruktivní abstence ani nezbavovala dotýčný členský stát povinnosti provést rozhodnutí.

Lisabonská smlouva ex-čl. 24/5 SEU nepřevzala. Podle některých názorů to lze považovat „za logický důsledek zakotvení mezinárodněprávní subjektivity EU, zrušení pilířové struktury a přenosu pravomocí v těchto oblastech“.<sup>38</sup> Souhlasíme s tím, že může jít o důsledek „zrušení pilířové struktury“, ne však o důsledek druhých dvou skutečností. Takový výklad by znamenal, že do Lisabonské smlouvy neměla EU ani dílčí kontraktační subjektivitu – pravomoc uzavírat vnější smlouvy, že celý ex-čl. 24 SEU byl jen štafáž pro mezinárodní smlouvy, uzavírané kolektivně členskými státy pod přezdívkou „EU“. Tak tomu ale podle našeho názoru není: EU uzavírala již před Lisabonskou smlouvou vnější smlouvy jak sama,<sup>39</sup> tak spolu s členskými státy (tzv. smíšené smlouvy). Nejedná se tedy o to, že by již dříve EU nemohla sjednávat vnější smlouvy. Onu možnost ústavní výhrady je třeba chápat jako speciální ochranné opatření, odpovídající citlivosti členských států na otázky suverenity v mezinárodních vztazích. Toto lze podpořit i zjištěním, že po Lisabonské smlouvě možnost ústavní vý-

<sup>37</sup> Srov. C-91/05 ECOWAS „Small Arms Embargo“.

<sup>38</sup> Ruffer, op. cit., s. 163.

<sup>39</sup> Srov. Dohoda EU–Švýcarsko o přidružení Švýcarska k uplatňování a rozvoji Schengenského acquis z 26. 10. 2004, dokument Rady 13054/04.

hrady sice odpadla, ale pojistka členských států – možnost tzv. konstruktivní abstinence, kdy abstenující stát není povinen daný akt provádět, zůstává nadále zachována. Podle logiky konfrontovaného názoru by i ona ale v souvislosti přenesených pravomocí měla být zrušena.

Zajímavá je otázka soudního přezkumu aktů SZBP. Pokud např. EU sama uzavře vnější smlouvu SZBP, která podle názoru členského státu měla být smlouvou smíšenou (např. kvůli závazkům, dotýkajícím se specificky několika členských států), a členský stát nebude chtít bránit jejímu uzavření, ale bude se chtít domoci toho, že vnější smlouva SZBP měla být uzavřena jako smlouva smíšená, bude mít problém: čl. 275 SFEU toto v podstatě znemožňuje. Lze uvažovat jen o následující argumentaci: čl. 275/2 SFEU umožňuje podat žalobu na porušení čl. 40 SEU; ten umožňuje soudní kontrolu dodržování oddělení SZBP od pravomocí podle čl. 3 – 6 SEU. Čl. 3 SEU říká, které pravomoci EU jsou výlučné, a SZBP mezi nimi není. Bylo by tedy možno patrně požádat ESD o zjištění, zda příslušná vnější smlouva neporušuje čl. 40 SEU tím, že si EU osobuje výlučnou pravomoc uzavřít vnější smlouvu, ačkoliv jí primární právo takovou výlučnou pravomoc nedává; tím dochází k porušení zásady svěřených pravomocí. Nepřipustit možnost tohoto přezkumu by fakticky znamenalo, že EU může v oblasti SZBP vykonávat výlučné pravomoci, čímž by se jednalo o výlučnou povahu absolutistickou, nadřazenou nad jiné výlučné pravomoci tím, že je – na rozdíl od jiných výlučných pravomocí EU – vyňata ze soudního přezkumu. Jistě lze namítnout: v SZBP platí princip jednomyslnosti, hlasování kvalifikovanou většinou je výjimkou, členské státy mají možnost uzavření sporné vnější smlouvy blokovat. To je pravda, která ale jednak často neodpovídá politické realitě a jednak nemusí odpovídat ani zájmům členských států, které samu vnější smlouvu chtějí co do obsahu, jen by si ji přály mít ve formě smíšené.

## 2.6 SMLOUVY TÝKAJÍCÍ SE POLICEJNÍ A JUSTIČNÍ SPOLUPRÁCE V TRETNÍCH VĚCECH

Oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech byla Lisabonskou smlouvou – v důsledku zrušení pilířové struktury – plně podřízena principům unijního práva,<sup>40</sup> a proto i uzavírání vnějších smluv v této oblasti napříště podléhá obecné úpravě čl. 218 SFEU.

Za pozornost stojí v této souvislosti prohlášení č. 36 k čl. 218 SFEU: „*Konference potvrzuje, že členské státy mohou sjednávat a uzavírat smlouvy se třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi v oblastech zahrnutých částí třetí hlavou V kapitoly 3, 4 a 5, pokud jsou tyto smlouvy v souladu s právem Unie.*“ Podle Ruffera „*uvedené prohlášení znamená omezení doktríny implikovaných vnějších pravomocí, která by jinak bránila členským státům samostatně uzavírat smlouvy paralelně s vnější činností Unie*“.<sup>41</sup> S tímto názorem lze souhlasit. Zároveň jde o projev kontinuity Lisabonské smlouvy ve vztahu k předchozí úpravě, kdy – podobně jako u ekologie (čl. 191/4

<sup>40</sup> Stále existuje pokušení používat pro tento efekt termín „komunitarizace“, jakkoliv ES bylo Lisabonskou smlouvou zrušeno; srov. Ruffer, op. cit., s. 165.

<sup>41</sup> Srov. Ruffer, op. cit., s. 165.

SFEU) anebo rozvojové spolupráce (čl. 209/2 SFEU) – se neuplatní doktrína tzv. zabraných území (angl. *occupied fields*); ta říká, že v oblasti sdílených pravomocí členské státy mohou svoji část pravomocí vykonávat pouze tehdy, když EU v této oblasti (i) nekoná vůbec, nebo (ii) po čase se rozhodla přestat konat (čl. 2/2 a 4 SFEU).<sup>42</sup>

### 3. KE VZTAHU ČESKÉHO PRÁVA A TZV. VNĚJŠÍCH SMLUV

Stejně jako předchozí čl. 300/7 SES, i nový čl. 216/2 SFEU stanovuje závaznost vnějších pro členské státy: „*Dohody uzavřené Uníí jsou závazné pro orgány Unie i pro členské státy*“.

Oproti předchozí úpravě jsou zde dvě změny: (i) v důsledku nástupnictví EU na místo ES došlo k odpovídající změně slova „Společenství“ na „Unie“; (ii) věcná působnost tohoto ustanovení nově zahrnuje i vnější smlouvy v oblasti II. a III. pilíře, uzavírané podle ex-čl. 24 a 38 SEU. Obsahově se však o novinku nejedná: tato závaznost pro členský stát EU již dříve vyplývala argumentem *a contrario* z ex-čl. 24/5 SEU.<sup>43</sup>

Tato závaznost platí i pro mezinárodní smlouvy členských států. Pro ČR (a obdobně ostatní tzv. nové členské státy z r. 2004 a 2007) evropskoprávní závazek slučitelnosti jejich mezinárodních smluv s unijním *acquis* ale výslovně vyplývá z čl. 6/10 Aktu o přistoupení (publikován pod č. 44/2004 Sb. m. s.). Ten se vztahuje i na oblast II. a III. pilíře a podle něj „*pokud jsou dohody mezi jedním nebo více novými členskými státy na jedné straně a jednou nebo více třetími zeměmi na straně druhé neslučitelné se závazky vyplývajících z tohoto aktu, učiní nový členský stát veškeré vhodné kroky k odstranění zjištěné neslučitelnosti. Jestliže nový členský stát narazí na obtíže při úpravě dohody uzavřené s jedním nebo více třetími zeměmi před přistoupením, odstoupí od této dohody podle podmínek v ní stanovených*.“

Nic se podle nové úpravy nemění na tom, že vnější smlouvy jsou součástí práva EU. Z toho vyplývá, že i jejich další právní účinky (přímý a nepřímý účinek, přednost, odpovědnost za škody způsobenou jednotlivci jejich porušením) zůstávají i nadále beze změny.

<sup>42</sup> Toto platí pro vnitřní trh, sociální politiku, regionální politiku (hospodářská, sociální a územní soudržnost), zemědělství a rybolov, ochranu spotřebitele, ekologii, dopravu, transevropské sítě, energetiku, prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti, společné otázky zdravotnické; naopak v oblasti výzkumu, technologického rozvoje, vesmíru, rozvojové spolupráce a humanitární pomoci platí, že EU smí konat, pokud tím nebrání členským státům v jejich aktivitách (čl. 4/2,3 SFEU).

<sup>43</sup> Podle ex-čl. 24/5 SEU členský stát nebyl vázán jen tehdy, pokud jeho „*zástupce v Radě prohlásí, že dohoda musí vyhovět ústavně procesním požadavkům jeho státu*“. Pokud některý členský stát výhradu učinil, ale nedokázal své ústavní předpisy ve vztahu k dané vnější smlouvě splnit, byla smlouva zmařena. Pokud příslušnou výhradu členský stát neučinil a vnější smlouva vstoupila v platnost, protože tuto výhradu mj. neučinil ani jiný členský stát, byl touto smlouvou vázán a - šířeji vzato - byl vázán vůči této vnější smlouvě i zdržovací povinností loajality podle ex-čl. 23/1/2 SEU. Nic na tom neměnilo ani Prohlášení č.4, připojené k AS, podle něhož ex-čl. 24 SEU neznamená přenos pravomocí členských států na EU. Např. V. Balaš shodně poznamenává, že ex-čl. 24/5 SEU „*pouze zohledňuje skutečnost, že tyto smlouvy jsou uzavírány v oblastech, v nichž členské státy přenesly pravomoci na orgány Unie pouze částečně*“ (srov. Balaš, V., Aplikace mezinárodních smluv uzavíraných v rámci III. pilíře, *Právní forum 1/2004*, s. 8). Závaznost vnějších smluv pro členské státy však nebylo podle našeho názoru na újmu využití tzv. konstruktivní abstinence podle ex-čl. 23/1/2 SEU, kdy se člen Rady zdržel hlasování a zároveň učinil prohlášení uznávající závaznost příslušného rozhodnutí pro EU: jeho členský stát sice nebyl povinen rozhodnutí provést, ale i tak byl vázán minimálně zdržovací povinností loajality podle ex-čl. 23/1/2 SEU. Bez uvedeného prohlášení (prosté zdržení hlasování – ex-čl. 23/1/1 SEU) navíc konstruktivní abstinence ani nezbavovala povinnosti provést rozhodnutí.

Jak z výše uvedeného dovozuje Klíma, vnější smlouvy představují mezinárodně-právní (a unijní) závazek, který ČR musí podle čl. 1/2 Ústavy ČR dodržovat. Proto ČR (a) je povinna zvolit vhodný postup k dosažení konformity svého národního práva s tímto mezinárodním závazkem, (b) v zásadě se nemůže odvolávat na vnitrostátní právo k ospravedlnění porušení tohoto mezinárodního závazku a (c) takové případné porušení může vést i k mezinárodní odpovědnosti ČR.<sup>44</sup>

Uzavírání vnějších smluv v rámci SZBP Radou EU patří tudíž mezi pravomoci, jež byly podle čl. 10a Ústavy „přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci“, a to i podle judikatury Ústavního soudu.<sup>45</sup> Tzv. smíšené smlouvy, uzavírané společně EU a jejími členskými státy, naopak spadají pod čl. 10 Ústavy ČR, i když přísně vzato jen tou částí, jež spadá do pravomoci členských států a kvůli níž jsou členské státy jako signatáři přibírány;<sup>46</sup> pro zbytek smíšené smlouvy by tak teoreticky měl být aplikovatelný čl. 10a Ústavy ČR.<sup>47</sup>

Z toho vyplývají pro členský stát (i) povinnosti v oblasti provádění těchto vnějších smluv do národního práva, včetně (ii) povinnosti uvést své vlastní mezinárodní smlouvy do souladu i s vnějšími unijními smlouvami.

Kontinuitu úpravy uzavírání vnějších smluv jak s předchozí pozitivní úpravou, tak judikaturou ESD potvrdil i Ústavní soud:

*„Čl. 216 nelze vykládat jako kompetenční normu, která by extendovala pravomoci Unie; naopak článek 216 konstatuje jen to, že Unie v rámci svých pravomocí prostě uzavírá mezinárodní smlouvy. Pravomoci přitom nejsou definovány tímto čl. 216, ale konkrétními ustanoveními zejména samotné Smlouvy o fungování EU. Nejedná se tedy o výraznou změnu proti dosavadnímu právnímu stavu; jediný podstatnější rozdíl je ten, že Unie získává možnost uzavírat mezinárodní smlouvy i v oblasti tzv. druhého a třetího pilíře, zavedených Maastrichtskou smlouvou.“<sup>48</sup>*

*„Lisabonská smlouva v tomto směru do značné míry upřesňuje a kodifikuje to, co bylo jako výsledek dlouhodobého vývoje již dříve rozvinuto a ustáleno v judikatuře Evropského soudního dvora; jako každá kodifikace, i tato má přitom přispět k vyšší právní jistotě adresátů právních norem, tedy nejen orgánů EU, ale i jednotlivých členských států. To je třeba hodnotit kladně i z vnitrostátního hlediska, konkrétně se zřetelem na zásady obsažené zejména v čl. 1 odst. 1 Ústavy.“<sup>49</sup>*

Jakkoliv ČR není přímou stranou vnějších smluv, rozhodla se pro řešení, které do značné míry výše uvedené závěry o postavení vnějších smluv v právu EU ignoruje, neboť je nebere jako důsledek svěřených pravomocí, ale jako klasické mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy. Z toho v ČR vyplývá pravomoc prezidenta republiky ke

<sup>44</sup> Srov. Klíma, K., *Komentář k Ústavě a Listině*, Aleš Čeněk, Plzeň 2005, s. 38–39.

<sup>45</sup> Nález Pl. ÚS 50/04 (publikováno pod č. 154/2006 Sb.); nález Pl. ÚS 66/04 (č. 434/2006 Sb.); nález Pl. ÚS 36/05 (č. 57/2007 Sb.); nález Pl. 19/08 (č. 446/2008 Sb.).

<sup>46</sup> Proto si také ESD přiznává pravomoc k výkladu jen těch částí smíšených smluv, k nimž má pravomoc EU (12/86 Demirel, C-359/03 Komise v. Irsko); není-li ale tato hranice zřetelná, pak ESD vykládá celou smíšenou smlouvu (C-53/96 Hermes, C-300+392/98 Parfums Christian Dior).

<sup>47</sup> K odlišnému pohledu na vztah vnějších smíšených smluv a čl. 10 a 10a Ústavy ČR srov. Malenovský, J., *K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva, Právní rozhledy 21/2006*, str. 774 an.

<sup>48</sup> Nález Pl. ÚS 19/08, bod 183; publikováno v č. 446/2008 Sb.

<sup>49</sup> Ibid., bod 184.



sjednávání a ratifikaci mezinárodních smluv podle čl. 63/1(b) Ústavy ČR, resp. k přenosu této pravomoci na vládu a na její členy (srov. rozhodnutí prezidenta republiky č. 144/1993 Sb.) včetně možné výhrady prezidenta republiky o tom, že smlouvu sjednává sám. V případě smluv prezidentské kategorie pak je ratifikace mezinárodní smlouvy podmíněna souhlasem Parlamentu ČR. Jelikož však na mezinárodní úrovni smlouvu sjednávat a ratifikovat nebude prezident republiky, ale Rada EU, bude ratifikace prezidentem republiky jen splněním vnitrostátní podmínky pro vstup smlouvy v platnost pro ČR. Splnění této podmínky pak ČR notifikuje Radě EU. Jde o postup podobný případům odlišné kategorie smluv smluvních partnerů (např. v ČR jde o smlouvu prezidentskou, u smluvního partnera o smlouvu vládní), kdy ratifikační proces je zakončen tím, že je vyhotovena tzv. malá ratifikační listina, která se nikam neodesílá, ale je jen uložena na MZV ČR. Konkrétně z toho vyplývají následující procesní důsledky, jež předvídá *Směrnice vlády ke sjednávání mezinárodních smluv v rámci Evropské unie a k jejímu vnitrostátnímu provádění*,<sup>50</sup> (na nové se pracuje), kterou vydalo Ministerstvo zahraničních věcí ČR v rámci své působnosti podle § 6/3(f) tzv. kompetenčního zákona:<sup>51</sup>

- Ke splnění ústavních předpisů podle ex-čl. 24/5 SEU docházelo tak, jakoby šlo o mezinárodní smlouvu zcela spadající do pravomocí ČR, tedy o mezinárodní smlouvu zcela mimo kompetence EU.<sup>52</sup> To konkrétně znamená, že
- **u prezidentských smluv**<sup>53</sup> byl při schvalování v Radě EU příslušný ministr zmocněn učinit, dnes již neexistující, výhradu splnění ústavních předpisů podle ex-čl. 24/5 SEU (čl. 16 směrnice);<sup>54</sup>
  - **s vládní smlouvou**, sjednanou předsednictvím Rady EU v podstatných částech shodně s tzv. vzorovou smlouvou, s níž již vláda vyslovila souhlas, bude moci v Radě EU vyslovit souhlas pouze ministr po souhlasu Výboru pro EU (na pracovní úrovni; čl. 16/4 směrnice); tento zkrácený postup je nezbytný zejména u vnějších smluv SZBP, kdy je třeba jednat v řádu dní, např. vyslat misi a smluvně ošetřit její působení ve třetím státě nebo upravit účast nečlenských států na misi;<sup>55</sup>
  - totéž platí pro smlouvy, na jejichž plnění se ČR nebude podílet (např. smlouva týkající se mise, již se ČR neúčastní – čl. 16/5 směrnice).

<sup>50</sup> Viz usnesení vlády ČR č. 6 z 9. 1. 2008 (nahrazující č. 1469 z 16. 11. 2005 ve znění č. 390 z 12. 4. 2006 a 980 z 16. 8. 2006); toto usnesení modifikuje pro účely vnějších smluv EU obecnou Směrnici vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv; srov. usnesení vlády č. 131 z 11. 2. 2004.

<sup>51</sup> Zákon č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>52</sup> To mj. znamená, že tento proces byl zakončen vyhotovením českých ratifikačních listin, jakkoliv ČR není smluvní stranou dané vnější smlouvy a v každém případě je bude k ní vyhotovovat Rada EU. Komu však mohou být takové české ratifikační listiny určeny, není zřejmé.

<sup>53</sup> K členění mezinárodních smluv na prezidentské, vládní a resortní Srov. čl. 2/2 cit. Směrnice vlády pro sjednávání ... mezinárodních smluv – usnesení vlády č. 131 z 11. 2. 2004

<sup>54</sup> Máme za to, že i když k tomu čl. 24/5 SEU mlčí, je pochybné, zda členský stát, který se plněním vnitrostátních ústavních schvalovacích předpisů začne zabývat až po hlasování v Radě, neměl v duchu loajality zjistit splnitelnost svých ústavních předpisů před hlasováním v Radě, tedy v průběhu sjednávání vnější smlouvy.

<sup>55</sup> Protože prezident republiky nepřenesl sjednávání mezinárodních smluv podle čl. 24 a 38 SEU na vládu (vzdor doporučení zahraničních výborů obou komor Parlamentu (viz usnesení ZV PS č. 269 z 29. 3. 2006 a usnesení VZVOB Senátu č. 159 z 5. 4. 2006), popsany zkrácený postup není aplikovatelný na tzv. prezidentské smlouvy.

Pokud vnější unijní smlouva obsahuje povinnosti upravené již v jiném aktu EU nebo která zavazuje pouze orgány EU, nikoliv členské státy, může souhlas s jejím uzavřením příslušný ministr vyslovit v Radě na základě pouhého souhlasu Výboru pro EU na pracovní úrovni.

#### 4. ZÁVĚR

Je nepochybné, že Lisabonská smlouva přinesla do oblasti sjednávání vnějších smluv značné zpřehlednění, které se odehrává na bázi právní kontinuity. Lze ocenit i zapracování části judikatury přímo do primárního práva EU. Lisabonská smlouva ale nedokázala – a realisticky vzato ani nemohla dokázat – překonat limity, které s sebou nese sama povaha vnějších vztahů EU, limity politické citlivosti. Zejména oblast SZBP svým zvláštním postavením (nemáme přesně stanoveno např., zda jde o pravomoc výlučnou či sdílenou či jinou, systematické postavení mimo politiky EU apod.). V této oblasti se pak ukazuje, že členské státy si budou muset více a statečněji hlídat svoje pravomoci již ve fázi sjednávání, protože minimální možnost soudního přezkumu v této oblasti dovolí EU, aby do vnějších smluv SZBP začleňovala i závazky, k nimž by nemusela nutně mít pravomoc. Tyto otázky pak vyvolávají potřebu upravit logičtěji i vztah české úpravy k vnějším smlouvám EU zejména tak, aby se Česká republika nedostala do porušení principu svěřených pravomocí tím, že bude chtít vnitrostátně schvalovat vnější smlouvy v oblasti, v níž svěřila pravomoc EU; tak tomu v jistých případech v současnosti je.

#### EU EXTERNAL AGREEMENTS AFTER THE LISBON TREATY

##### Summary

This article summarizes the changes brought about by the Lisbon treaty in the area of EU international conventions conclusion. It begins by changes in EU's legal personality and its fusion with the European Community. The following part is consacrated to procedural changes incorporated in the Article 216 TFEU. This general provision is compared to specific procedural provisions on CFSP and the former Third Pillar. Last part of this article deals with consequences that concern relationship of the Czech and EU laws of international agreements and its internal proces sof ratification.

*Klíčová slova:* EU, vnější smlouvy, Lisabonská smlouva

*Key words:* EU, external agreements, Lisbon Treaty