

VNITROSTÁTNÍ ÚČINKY VNĚJŠÍCH SMLUV EU

PAVEL SVOBODA

1. ÚVODEM

Téma vnitrostátních účinků vnějších smluv EU zahrnuje několik právně problematických oblastí, jež spolu navzájem souvisejí.

Předně je třeba předeslat, že v této práci budeme zkoumat pouze vnitrostátní účinky v členských státech EU: vnitrostátní účinky těchto smluv ve státech nečlenských nespádají do předmětu zkoumání následujících stránek.

Na první pohled a především nám půjde o klasickou problematiku evropskoprávních účinků, jež mají již platně uzavřené vnější smlouvy jakožto akty práva EU na právo členských států. Zde se jedná o otázky jejich vnitrostátní závaznosti, přímé použitelnosti, přímého účinku, nepřímého účinku, přednosti, odpovědnosti členského státu za jejich porušení vůči jednotlivci. Zvláštní oblast ovlivnění členských států pak představuje prozatímní provádění vnějších smluv, jež v praxi EU bylo obohaceno o další úroveň tzv. Před-předběžného provádění. V této pasáži jde o to naznačit specifika vnějších smluv, jež mezi jinými akty přijímanými orgány EU, při aplikaci těchto obecných zásad práva EU vykazují.

Nelze ale odhlédnout od toho, že odezvu ve vnitrostátním právu vyvolává již sama pravomoc EU uzavírat vnější smlouvy. Zde je třeba připomenout i českou vnitrostátní ústavní diskusi nad uzavíráním vnějších smluv v bývalém druhém a třetím pilíři EU (SZBP a PJSVT) a aktuálnost této diskuse i po platnosti Lisabonské smlouvy, jež pokračuje i nyní.

Konečně s oběma výše naznačenými okruhy problémů souvisí i otázka vztahu mezinárodních smluv členských států a práva EU (včetně vnějších smluv), dřívějších i pozdějších, jež má jisté následky na úrovni mezinárodněprávní, unijněprávní i vnitrostátní.

Cílem tohoto článku je přispět k úvahám ve výše uvedených dílčích oblastech.

2. POJEM VNĚJŠÍ SMLOUVY

Vnější smlouvy jsou *terminus technicus* pro mezinárodní smlouvy, uzavírané mezi EU (popř. ESAE) a třetími státy nebo mezinárodními organizacemi,

přesněji dvou- či vícestranný závazný písemný projev shodné vůle podle mezinárodního práva, jehož jednou smluvní stranou je EU (popř. ESAE), případně i jejich členské státy a současně nejméně jedna smluvní strana není EU (popř. ESAE) nebo jejich členské státy.

2.1 MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ VÝCHODISKA VNĚJŠÍCH SMLUV

Doktrína mezinárodního práva definuje mezinárodní smlouvu jako „ujednání dvou nebo více subjektů mezinárodního práva, které má z vůle těchto subjektů mezinárodněprávní účinky a řídí se mezinárodním právem“.¹ Pro účely VÚSP smlouva je „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“ (čl. 2/1(a) VÚSP 69/86).²

Doktrína členění mezinárodní smlouvy

- podle obsahu na (i) politické a hospodářské, (ii) tzv. právotvorné smlouvy – úmluvy (*treaty, traité*), jež slouží k normování dosud neupravené tzv. volnostní sféry států,³ a na smlouvy kontraktualní, určující zvláštní práva a povinnosti mezi smluvními stranami,⁴ a konečně (iii) podle plnění na smlouvy s plněním jednorázovým, anebo opakovaným;
- podle formy (i) na smlouvy sjednané v plné formě (*en forme solennelle, traité au sens formel*), kde existuje přesný text, jehož závaznost stvrzují smluvní strany podpisem, popř. i ratifikací, na smlouvy sjednané ve zjednodušené formě (*in simplified form*), jejichž obsah je nutno dovodit z různých jednostranných úkonů, protože jeden text podepsaný smluvními stranami není k dispozici, a na smlouvy tacitní (*pactum tacitum*), vytvářené konkludentním chováním, a paralelně též podle formy na (ii) písemné a ústní;
- podle možnosti přístupu na smlouvy otevřené (nejčastěji mnohostranné), polootevřené (přistoupení možné za splnění určitých podmínek; např. k EU) a uzavřené (nejčastěji bilaterální);

¹ Č. Čepelka, P. Šturma, *Mezinárodní právo veřejné*. Praha, C. H. Beck 2008, s. 124.

² Vídeňská úmluva o smluvním právu 1969 (u nás publikována pod č. 15/1988 Sb.) představuje kodifikaci obyčejového práva ohledně smluvního práva mezi státy. Proto formálně EU nejsou VÚSP vázány, protože nejsou státem (potvrzeno v rozhodnutí *MSD Fisheries Jurisdiction – GB v. Island*, ICJ Reports 1973, 3, bod 36). Právo mezinárodních smluv, jejichž stranou je mezinárodní organizace, mělo být regulováno Vídeňskou úmluvou o smluvním právu z 21. 3. 1986, která však doposud nenabyla platnosti z důvodu nedosažení potřebných 35 ratifikací (srov. čl. 85/1 VÚSP 1986). K současnému stavu ratifikací viz <http://untreaty.un.org>. VÚSP 1986 má proto závaznost obyčejového práva. Přesto se jí ESD dovolává (např. 327/91 Francie v. Komise, bod 25). VÚSP 1986 byla připravena Komisí pro mezinárodní právo, jejímž posláním je jednak kodifikovat mezinárodní zvyklosti, jednak povzbuzovat progresivní rozvoj mezinárodního práva. VÚSP 1986 namnoze kopíruje již platnou VÚSP 1969 platnou mezi státy: viz *Receuil des traités des Nations unies*, částka 1155, 1980.I.18232, na s. 354–377; srov. k tomu též § 46 rozhodnutí MSD z 25. 9. 1997 ve věci Gabčíkovo-Nagymaros (Maďarsko v. Slovensko).

³ Podle doktríny mezinárodního práva mezinárodní organizace nejsou subjekty obecného mezinárodního práva, ale jen mezinárodního práva partikulárního – smluvního (srov. Č. Čepelka, P. Šturma, *Mezinárodní právo veřejné*, s. 79). Proto též nemohou ani uzavírat normotvorné smlouvy.

⁴ Mezi smlouvami kontraktualními zaujímají zvláštní postavení smlouvy **harmonizační**, jejichž účelem je sblížit odlišné vnitrostátní úpravy smluvních stran, tedy nikoliv obohatit samo mezinárodní právo o nové normy.

- podle způsobu vnitrostátního schvalování v ČR na prezidentské, vládní a resortní;⁵
- podle počtu smluvních stran na smlouvy dvoustranné, vícestranné a univerzální.⁶

2.2 OZNAČENÍ VNĚJŠÍCH SMLUV

V primárním právu nicméně potkáme pro vnější smlouvy pojem „mezinárodní smlouvy“ (čl. 3/2 SFEU) či „dohody“ (čl. 37 SEU, 216 SFEU). Pro mezinárodní i evropské právo je formální označení mezinárodní smlouvy nerozhodné, důležité je prolnutí souhlasných projevů vůle kontrahentů.⁷

2.3 FORMA VNĚJŠÍCH SMLUV

V praxi vnějších smluv EU rozlišujeme jak vnější smlouvy v klasické mezinárodní formě, tak tzv. sekundární vnější akty.

2.3.1 VNĚJŠÍ SMLOUVY V KLASICKÉ MEZINÁRODNÍ FORMĚ

Z forem mezinárodních smluv diskutovaných pod bodem 2.1 výše se v praxi EU uplatňuje zejména plná a zjednodušená forma.

2.3.2 SEKUNDÁRNÍ VNĚJŠÍ PRÁVO

Vnější smlouvy často zřizují paritní orgány – orgány složené ze stejného počtu zástupců obou smluvních stran (čl. 218/7,9 SFEU: „orgán zřízený dohodou“, např. rada přidružení u asociačních dohod), a to zpravidla s cílem správy vnější smlouvy a rozhodování sporů na ní založených. Vše, co bylo výše řečeno o vnějších smlouvách, beze zbytku platí i o aktech těchto paritních orgánů, přijímaných, které ESD považuje rovněž za akty EU – akty přijaté orgány EU⁸ a které můžeme nazývat sekundárním vnějším právem.

Postoj EU v takovém paritním orgánu je stanoven Radou na návrh Komise, ne VP-ZVBP.⁹

Toto sekundární vnější právo je závazné i pro druhou smluvní stranu, zpravidla na základě jejího mezinárodněprávního závazku obsaženého ve vnější smlouvě.¹⁰ Závaznost a účinnost sekundárního vnějšího práva nastává – podobně jako u vnějších

⁵ Srov. čl. 63/1, písm. (b) Ústavy a č. 144/1993 Sb.

⁶ Viz blíže Č. Čepelka, P. Šturma, *Mezinárodní právo veřejné*, s. 144–154; V. David, P. Sladký, F. Zbořil, *Mezinárodní právo veřejné*. Praha, Linde 2006, s. 95–99.

⁷ „Smlouva“ podle čl. 2/1(a) VÚSP 1969/1986 je „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.“

⁸ 87/75 Bresciani, 192/89 Sevince; pro opačný názor srov. Hilf, Meinhard, *Organisationsstruktur der Europäischen Gemeinschaften*, 1982, 182.

⁹ Srov. např. rozh. Rady 2010/383 o postoji, který má EU zaujmout ve Smíšeném výboru EHP ke změně Protokolu 31 k Dohodě o EHP o spolupráci v některých oblastech mimo čtyři svobody (rozpočtové linie).

¹⁰ Srov. čl. 106 bývalé Dohody o přidružení ES-ČR: „přijátá rozhodnutí jsou závazná pro obě smluvní strany“.

smluv – podle norem mezinárodního práva.¹¹ K podtržení intraunijní závaznosti je i sekundární vnější právo systematicky přebíráno do ÚV a zpravidla uvozeno nařízením nebo rozhodnutím mimo nomenklaturu čl. 288 SFEU. Proto ESD má rovněž pravomoc odpovídat na předběžné otázky týkající se výkladu takových rozhodnutí podle čl. 267 SFEU. Dále tyto akty mohou mít i bezprostřední účinek.¹² I nezávazná rozhodnutí takovýchto orgánů mohou mít právní účinky, protože je třeba je vzít v úvahu při stanovení povinností stran podle takové smlouvy.¹³

Pokud vnější smlouva založila soudní orgán řešící spory mezi EU a druhou smluvní stranou, taková rozhodnutí by pak měla být závazná i pro ESD, a to proto, že jsou součástí práva EU.¹⁴ ESD je však žárlivý na svou úlohu posledního arbitra práva EU, a proto trvá na tom, aby členské státy a EU při sjednávání vnější smlouvy zajistily takovou úlohu ESD.¹⁵ Toto se ale zamýšleným přistoupením EU k EÚLP (čl. 6/2 SEU) může změnit.

2.4 TYPOLOGIE VNĚJŠÍCH SMLUV

Dá se velmi hrubě říci, že EU uzavírá v závislosti na různých politických zájmech a okolnostech tři typy vnějších smluv: obchodní smlouvy, smlouvy o spolupráci, dohody o přidružení, dohody SZBP a dohody PJSVT. Uvnitř každé z těchto kategorií pak lze rozlišit několik podkategorií.

- **Obchodní smlouvy** jsou obsahově omezeny na pouhé otázky obchodu zbožím a službami. Z pohledu EU, v jehož výlučné pravomoci se jejich uzavírání nalézají (viz bod 3.4.3C), jde jak o smlouvy bilaterální, ale hlavně multilaterální.
- Pro širší obsahový záběr jsou proto oblíbenější **smlouvy o spolupráci**, jež často obsahují nejen ustanovení o liberalizaci obchodu, ale i ustanovení o širší spolupráci hospodářské, případně i jiné. Jsou používány tam, kde EU má zájem na vztahu užším než pouhém obchodním, ale nejedná se o přidružení s perspektivou pozdějšího přistoupení k EU. Patří sem např. jak privilegované *dohody o partnerství a spolupráci se zeměmi bývalého SSSR*,¹⁶ tak *dohody o stabilizaci a spolupráci s některými balkánskými zeměmi*,¹⁷ *dohody o rozvojové spolupráci*,¹⁸ stejně jako mnohé *sektorové dohody* v rámci nepriviligovaných vztahů, např. v oblasti vědeckotechnické spolupráce, soutěžní politiky apod.¹⁹
- **Dohody o přidružení**²⁰ pak představují nejtěsnější nečlenský vztah k EU, umožňující se podílet mj. na nejrůznějších programech EU. I zde je třeba rozlišovat dohody o přidružení s perspektivou přistoupení (dnes Turecko) od asociačních dohod bez perspektivy přistoupení (zejména *euro-středozemní dohody*), jež spíše

¹¹ 270/80 Polydor, 30/88 Řecko v. Komise.

¹² 192/89 Sevince.

¹³ C-188/91 Deutsche Shell.

¹⁴ Posudek 1/91, body 39–40.

¹⁵ Posudek 1/91, body 44–46; posudek 1/76.

¹⁶ Srov. P. Svoboda, *Právo vnějších vztahů EU*. Praha, C. H. Beck 2010, s. 191.

¹⁷ Ibid., s. 199.

¹⁸ Ibid., s. 176.

¹⁹ Ibid., s. 231.

²⁰ Ibid., s. 199.

spadají do kategorie dohod o spolupráci. Nepatří sem však dohody o přidružení podle ex-čl. 186 SES, neboť se nejedná o vnější vztahy ve smyslu vztahů mezi nezávislými subjekty mezinárodního práva. Dnes už se tato oblast upravuje unijními akty, nikoliv těmito pseudo-mezinárodními smlouvami (srov. čl. 203 SFEU).

- V rámci **SZBP** jsou dosud známy smlouvy (i) **participační**, jež umožňují účast třetího státu na misi EU,²¹ (ii) **statusové**, upravují podmínky pobytu civilní nebo vojenské mise ve třetím státě,²² a (iii) **bezpečnostní**, jež umožňují stranám navzájem se seznamovat s utajovanými skutečnostmi. Tyto dohody standardně zavazují pouze orgány EU, nikoli členské státy.²³
 - Smlouvy **PJSVT** upravují např. právní pomoc nebo vydávání mezi členskými státy EU a třetím státem. Tyto smlouvy se standardně dotýkají práv a povinností osob, a upravují tak otázky týkající se základních práv.²⁴
- K důsledkům obsahu těchto smluv pro jejich vnitrostátní schvalování viz část 6.

3. DOBROVOLNÉ OMEZENÍ SUVERENITY ČLENSKÝCH STÁTŮ EU SVĚŘENÍM EU PRAVOMOCI UZAVÍRAT VNĚJŠÍ SMLOUVY

Základním účinkem pravomoci EU uzavírat vnější smlouvy je – v důsledku principu svěřených pravomocí – omezení suverenity a pravomocí členských států v daných oblastech uzavírat „své“ mezinárodní smlouvy. Jak velké toto omezení je? Odpověď na tuto otázku není jednoduchá: je třeba rozšifrovat a důsledně odlišovat několik podotázek: způsobilost EU uzavírat vnější smlouvy (zejména jako součást mezinárodně právní subjektivity EU) v. pravomoc k uzavření konkrétní vnější smlouvy (spočívající – v důsledku principu svěřených pravomocí v nalezení konkrétního právního základu) a sdílenost či výlučnost této pravomoci v. způsob přijímání konkrétní vnější smlouvy (procesní náležitosti).

3.1 ZPŮSOBILOST EU UZAVÍRAT VNĚJŠÍ SMLOUVY

Způsobilost uzavírat mezinárodní smlouvy je – vedle práva diplomacie a legace, přijímání jednostranných aktů, výsad a imunit a mezinárodní odpovědnosti – klasickou komponentou mezinárodně právní subjektivity, kterou jsou obvykle nadány – ve funkčních mezích svých zakládacích dokumentů a úkolů – i mezinárodní organizace.²⁵ EU byla mezinárodním společenstvím v r. 1986 u příležitosti sjednávání Vídeňské

²¹ Vzorové individuální dohody o účasti na vojenské operaci viz dokument Rady EU č. 12047/04; o účasti na civilní operaci EU viz dokument Rady EU č. 12050/04, vzorové rámcové dohody o účasti na operacích EU viz přílohy I a II k dokumentu Rady EU č. 6284/04.

²² Vzorová dohoda SOMA (statut civilní mise) je v dokumentu Rady EU č. 8720/05, vzorová dohoda SOFA (statut vojenské mise) je v dokumentu Rady EU č. 10564/05.

²³ Vzorová dohoda je v dokumentu Rady EU č. 13819/03.

²⁴ Např. Dohoda EU-USA o vydávání, Dohoda EU-USA o vzájemné právní pomoci, Dohoda EU-Island a Norsko o vzájemné právní pomoci a Dohoda EU+ES-Švýcarsko o přidružení Švýcarska k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského acquis (a dohoda s Liechtenštejnem o přistoupení k ní), Dohoda EU-Island a Norsko o postupech předávání mezi členskými státy EU a Islandem a Norskem.

²⁵ Srov. P. Svoboda, *Právo vnějších vztahů EU*, s. 85

úmluvy o smlouvách uzavíraných mezi státy a organizacemi nebo mezinárodními organizacemi navzájem 1986 uznána za mezinárodní organizaci.²⁶

Právně podstatnou změnou v Lisabonské smlouvě je formální konec trojpilířové antické stavby EU: poté, co EU byla výslovně přiznána právní subjektivita (čl. 47 SEU, čl. 335 SFEU),²⁷ 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:

- (1) 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).
- (2) Samostatnost SZBP v oblasti procedurální, soudního přezkumu apod. (viz bod 3.4.3D níže) nutně vedou k závěru, že oslabený druhý pilíř EU existuje fakticky i po nabytí platnosti Lisabonské smlouvy.

Tato některá specifika ale nepopírají základní premisu pro vše ostatní v oblasti vnějších smluv EU: totiž že EU má způsobilost k jejich uzavírání; to je předpoklad k další diskusi o tom, v jakém rozsahu, jaké konkrétní vnější smlouvy může EU uzavírat, neboť to již je otázka konkrétních svěřených pravomocí.

3.2 PRÁVOMOC EU UZAVÍRAT VNĚJŠÍ SMLOUVY

Vnitrostátní právo je ovlivněno pravomocí EU uzavírat vnější smlouvy v tom smyslu, že členský stát svěřil danou konkrétní pravomoc (či její výkon) EU.²⁸ EU se považuje za „společenství práva v tom smyslu, že ani jeho členské státy, ani jeho orgány se nevymykají přezkumu souladu jejich aktů se základní ústavní chartou, již je smlouva“ (294/83 Les Verts, bod 23).²⁹ Proto také existují mechanismy soudního i mimosoudního přezkumu, jež zajišťují, aby takto svěřené pravomoci nebyly paralyzovány mezinárodně-smluvními aktivitami členských států.

Toto sebeomezení členských států, tj. svěření EU pravomocí k uzavírání vnějších smluv, je upraveno následovně.

²⁶ Ibid., s. 15.

²⁷ Srov. též 24. prohlášení o právní subjektivitě EU. Mezinárodněprávní subjektivitu bylo lze dovodit již dříve.

²⁸ K principu svěřených pravomocí srov. blíže P. Svoboda, *Úvod do evropského práva*. 3. vyd., Praha, C. H. Beck 2010, s. 27.

²⁹ K principu právního státu – společenství práva srov. např. 314/85 Foto-Frost, bod 16; C-314/91 Weber v. Parlament, bod 8; posudek 1/91, bod 21; T-222,327,329/99 Martinez, bod 48; C-354/04 P Gestoras Pro Amnistía, bod 34; C-50/00 Unión de Pequeños Agricultores, bod 38. Srov. též četnou judikaturu ESLP.

EU je nadána pravomocí k uzavírání vnějších smluv se třetími zeměmi a s příslušnými mezinárodními organizacemi (čl. 216/1 SFEU³⁰), ale jen tehdy, nastane-li jedna ze čtyř taxativně stanovených hypotéz: uzavření vnější smlouvy

- (1) předvídá primární právo – Smlouvy, tj. vedle procesního čl. 216/1 SFEU je k dispozici ještě jiný hmotněprávní základ Smluv; anebo
- (2) je nezbytné k dosažení cílů Smluv v rámci politik EU (viz 3.2.2); nebo
- (3) je stanoveno právně závazným aktem EU (viz 3.2.3), nebo
- (4) „se může dotknout společných pravidel či změnit jejich oblast působnosti“ (viz 3.2.4): zde jde o situace, jež jsou pokryty jen obecnými cíli EU, ale nespádají pod výslovně uvedené konkrétní cíle některé z politik EU.³¹

Samotný odkaz na čl. 216 SFEU jakožto na hmotněprávní základ³² vnější smlouvy nestačí.³³ Jako skutečný hmotněprávní základ je tak k čl. 216 SFEU třeba splnit jednu ze čtyř výše uvedených podmínek. Tyto speciální alternativní hmotněprávní základy vnějších smluv prozkoumáme jednotlivě.

3.2.1 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),³⁴ 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 v oblasti hospodářské, finanční a technické spolupráce se třetími zeměmi (čl. 212/3 SFEU), dohody o humanitární pomoci (čl. 214/4 SFEU), v oblasti výzkumu a technologie (čl. 186 SFEU), životního prostředí (čl. 191/4 SFEU), readmisní dohody (čl. 79/3 SFEU), dohody SZBP (čl. 37 SEU), dohody o přistoupení (čl. 49 SEU).

³⁰ ÚS považuje určitelnost míry přenosu pravomocí ve vágním čl. 216 SFEU za hraniční z hlediska slučitelnosti s nároky na normativní právního textu, jež plynou ze zásady demokratického právního státu (srov. nálezy Pl. ÚS 19/08, bod 182), tedy za hraniční pro uplatňování přednosti práva EU před českou Ústavou.

³¹ K tomuto případu srv. posudek 1/03 o Luganské smlouvě. Tato situace je srovnatelná s případem implicitních pravomocí.

³² Jak podotýká Ruffer, „označení ‚hmotněprávní‘ je použito s vědomím určité nepřesnosti s cílem jasně odlišit procesní úpravu v čl. 218 SFEU“. (Srov. E. Ruffer, E. Ruffer, „Sjednávání mezinárodních smluv EU a jejich vnitrostátní účinky“, in J. Zemánek, ed., *Vliv Lisabonské smlouvy na český právní řád*. Praha, Metropolitní univerzita 2009, s. 158.) Vlastním hmotněprávním základem pravomoci uzavírat vnější smlouvy je tak spíše některý z níže zkoumaných specifických základů.

³³ Jak shodně 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 EÚ. 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.“ Srov. nálezy Pl. ÚS 19/08, bod 18.

³⁴ Srov. Protokol č. 5 k čl. 6/2 SEU o přistoupení EU k EÚLP; 1. Prohlášení k čl. 6/2 SEU.

3.2.2 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.³⁵

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“;³⁶ to nyní možné je, protože tato podmínka není v primárním právu obsažena; to ale nevylučuje, 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. Je tedy třeba, aby si členské státy vyjasnily nejprve mezi sebou (intraunijně), co v dané oblasti chtějí, a teprve potom (nejhůře současně) budovaly v dané oblasti vnější vztahy.

Historicky byla doktrína implicitních pravomocí nejčastěji využívána právě pro uzavírání vnějších smluv.³⁷ 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.

3.2.3 DELEGACE PRAVOMOCI V PRÁVNĚ ZÁVAZNÉM AKTU EU

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

I když sama vnější smlouva představuje právně závazný akt – akt přijatý orgány EU,³⁸ 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 nabízejí především nařízení, popř. rozhodnutí.

I tento právní základ pro uzavírání vnějších smluv představuje „jen“ kodifikaci judikatury ESD (srov. posudek 1/03).

Může však hierarchicky nadřazený akt (jímž vnější smlouva je)³⁹ být založena na aktu hierarchicky podřazeném – nařízení či rozhodnutí?⁴⁰ 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.

³⁵ K implicitním pravomocím srov. P. Svoboda, *Právo vnějších vztahů EU*, s. 22.

³⁶ Bod 115 posudku 1/03, srov. posudky 1/76, body 4 a 7, a 1/94, bod 85.

³⁷ Srov. 22/70 AETR; též 3,4,6/76 Kramer.

³⁸ Srov. 270/80 Polydor; 104/81 Kupferberg; 181/83 Haegeman; C-344/04 IATA.

³⁹ K hierarchickému postavení vnějších smluv mezi ostatními prameny práva EU srov. P. Svoboda, *Právo vnějších vztahů EU*, s. 38.

⁴⁰ K postavení vnějších smluv v hierarchii pramenů práva viz např. P. Svoboda, *Úvod do evropského práva*, s. 88.

Pojem „právně závazného aktu“ podle čl. 216/1 SFEU však jistě bude předmětem kontroverzí přinejmenším doktrinárních. Podle našeho názoru jde v praxi jen o legislativní akty jakožto podmnožinu aktů právně závazných. Vedle legislativních aktů patří mezi právně závazné akty ještě akty nelegislativní⁴¹ – **akty 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.

Prováděcí⁴² 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 takovým aktem tedy být nemohou.

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.

Jde tedy o analogickou hypotézu jako pod 3.3.2: existuje-li tedy pravomoc k uzavření vnější smlouvy na základě zmocnění právně závazným aktem, má tato pravomoc rovnou i výlučnou povahu. Je to logický důsledek principů „zabraných území“:⁴³ pokud EU přijala určitá intraunijní pravidla, členské státy v mezích jejich věcné působnosti svá vlastní pravidla – ani vnější smlouvy – již přijímat nemohou; dané právní vztahy jsou tak ve výlučné pravomoci EU.

3.2.4 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 cíli EU, ale nespádají pod výslovně uvedené konkrétní cíle některé z politik EU. Jde opět o kodifikaci předešlé judikatury,⁴⁴ 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.“⁴⁵ Otázky ale

⁴¹ Termín „nelegislativní“ je použit v čl. 290/1 SFEU.

⁴² Též „exekutivní“ – čl. 52/5 LZP.

⁴³ Viz 3.3.2B; srov. obecně P. Svoboda, *Úvod do evropského práva*, s. 29.

⁴⁴ K tomuto případu srov. posudek 1/03 o Luganské smlouvě: rozdíl oproti podobné hypotéze čl. 3/2 SFEU vysvětluje ESD takto v bodu 126: „... musí být analýza založena nejen na rozsahu dotčených pravidel, ale rovněž na jejich povaze a obsahu. Je rovněž důležité vzít v úvahu nejen aktuální stav práva Společenství v dotčené oblasti, ale i jeho perspektivy vývoje, pokud jsou v okamžiku této analýzy předvídatelné.“

⁴⁵ Srov. 22/70 AETR, bod 17.

zůstávají: zejména v posudku 1/03 ESD dovodil, že k „dotčení“ společných pravidel dojde. ESD již tehdy opustil požadavek detailního zkoumání evropské legislativy, jež by mohla být vnější smlouvou dotčena,⁴⁶ a prosazuje, že nadále bude kritériem jen (i) řádné fungování systému zavedeného pravidly EU 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 irelevantní. Tato kritéria kritika právem nazvala „gumovými“.⁴⁷ 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.

3.3 VÝLUČNÁ PRAVOMOC K UZAVÍRÁNÍ VNĚJŠÍCH SMLUV

V předchozí části jsme se zabývali otázkou, kdy je vnitrostátní právo omezeno v důsledku toho, že členské státy omezily své pravomoci v mezinárodně-smluvní oblasti tím, že svěřily EU pravomoc uzavírat některé vnější smlouvy. V oné pasáži jsme však neřešili otázku, zda může EU takto svěřenou pravomoc vykonávat sama jako pravomoc výlučnou, anebo jde o pravomoc sdílenou spolu s členskými státy. Jako odpověď na tuto otázku primární právo v čl. 3/2 SFEU doplňuje čl. 216/1 SFEU i uvedením těch vnějších smluv, jejichž uzavření je ve výlučné pravomoci EU. To souvisí s obecnější snahou autorů Smluv odlišit výlučné, sdílené a podpůrné/koordinační pravomoci obecně (čl. 3–6 SFEU). Tomu bude předcházet několik úvodních poznámek k principu výlučnosti pravomocí EU ve vnějších vztazích.

3.3.1 OBECNĚ K PRINCIPU VÝLUČNOSTI PRÁVOMOCÍ EU VE VNĚJŠÍCH VZTAZÍCH

Před analýzou konkrétních výlučných pravomocí EU v oblasti uzavírání vnějších smluv považujeme za podstatné zamyslet se nad dvěma problémy, jimiž jsou (1) funkce principu výlučných pravomocí ve vnějších vztazích a (2) vztah čl. 216/1 a 3/2 SFEU.

A. Funkce principu výlučných pravomocí ve vnějších vztazích

Zvláštní pozornost zasluhuje funkce principu výlučnosti ve vnějších vztazích. Výlučnost vnější pravomoci EU plní tutéž úlohu jako přednost v intraunijní sféře. I když oba tyto principy lze dovodit z obecné zásady loajality, rozdíl je následující: pro řešení intraunijních kolizních situací – střetu národní a unijní normy stačí pro řádné fungování EU princip aplikační přednosti práva EU, jenž způsobí neaplikaci národní normy, aniž by bylo nutno přímo podvazovat legislativní pravomoc členských států. V mezinárodním kontextu toto ale nestačí kvůli přítomnosti třetí smluvní strany a potenciálnímu konfliktu mezi unijní závazností a mezinárodní protiprávností, a je

⁴⁶ Srov. stanovisko GA Tizzana k C-467/98 Komise v. Dánsko (jeden z rozsudků „Otevřené nebe“).

⁴⁷ Srov. P. Bfiza, „Evropský soudní dvůr: Posudek k nové Luganské úmluvě značně posiluje vnější pravomoci EU“, *Právní rozhledy*, 2006, č. 10, s. 388.

proto nutno dosáhnout toho, aby kolizní mezinárodní smlouva členského státu vůbec nevznikla: sama přednost práva EU nestačí, protože ta – jakožto princip práva EU, nikoliv práva mezinárodního – se nedá použít na mezinárodněprávní závaznost takové smlouvy. I když účel intraunijní přednosti a extraunijní výlučnosti pravomocí sleduje stejný cíl – využití unijních pravomocí –, výlučnost má dalekosáhlejší důsledky v tom, že nenechává (mezinárodní) právní akt vůbec vzniknout.

Cílem zásady aplikační přednosti je totiž řešit kolizi mezi normou unijní a národní. Tohoto cíle je dosaženo pouhou povinnou neaplikací normy národní; ke stanovení této povinnosti stačí právo EU. Toto platí beze zbytku pro národní normy vnitrostátní. Pokud ale členský stát uzavře mezinárodní smlouvu, kolidující s normou EU, pouhá neaplikace této smlouvy není možná, protože tato smlouva má závaznost mezinárodněprávní, závaznost vůči třetí zemi, jež nespadá pod právo EU.

B. Vztah čl. 216/1 a 3/2 SFEU

Ke vztahu čl. 216/1 a 3/2 SFEU lze uvést toto. I když bez ustavení existence samotné pravomoci k uzavírání vnějších smluv by vůbec otázka, zda jde o pravomoc výlučnou či jinou, vůbec nemohla vyvstat, přesto každé z těchto ustanovení řeší jiný okruh právních vztahů, a proto o dvě ustanovení bez vzájemné hierarchické podřízenosti.⁴⁸

3.3.2 PŘÍPADY VÝLUČNÉ PRAVOMOCI EU UZAVÍRAT VNĚJŠÍ SMLOUVY

Ve výlučné pravomoci EU podle čl. 3/2 SFEU je uzavření vnější smlouvy ve třech případech: (1) stanoví-li tak legislativní akt, (2) je-li uzavření vnější smlouvy nezbytné k výkonu intraunijní pravomoci nebo (3) 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 zabírat podrobněji.

Samozřejmě – i přes neuvedení v čl. 3/2 SFEU – má EU výlučnou pravomoc uzavírat vnější smlouvy i (4) 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.

A. 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 taxa-

⁴⁸ Úvaha o tom, že čl. 3/2 SFEU je speciální vůči čl. 216/1 SFEU, (např. E. Ruffer, „Sjednávání mezinárodních smluv EU a jejich vnitrostátní účinky“, s. 158 an.) je na místě, pokud se na celou problematiku díváme 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 podmnožinu, podkategorií v rámci působnosti obecného ustanovení.

tivně⁴⁹ a výslovně pět oblastí: celní unie, společná měna, společná obchodní politika, hospodářská soutěž a zachování biologických mořských zdrojů v rámci politiky rybolovu.

Ne vždy a nutně však obecně výlučná pravomoc EU zahrnuje v těchto oblastech i výlučnou pravomoc k uzavírání vnějších smluv: v případě společné obchodní politiky („SOP“) tomu tak možná není, a to pokud jde o obchod službami v citlivých oblastech kulturní, audiovizuální, vzdělávací, sociální a zdravotnické.⁵⁰

Vymezení SOP podle čl. 207/1 SFEU nově kodifikuje dosavadní judikaturu ESD v tom, že hned v úvodu⁵¹ výslovně zmiňuje obchod službami, obchodní aspekty duševního vlastnictví a přímé zahraniční investice mezi nástroji této 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.

Oproti dosavadnímu ex-čl. 133 SES nový čl. 207 SFEU již neobsahuje katalog těch služeb, jež spadaly do sdílené pravomoci: 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, koordinační či doplňkové. Respektování principu svěřených pravomocí, zdůrazněné v čl. 207/6 SFEU, by 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 LS 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 oblastí), tak neumožňuje setřít sdílenost pravomocí, a tudíž smíšenost příslušných smluv.

Naproti tomu ve věci C-13/07 Komise v. Rada (byť se tato týká také předchozí úpravy) GA Kokott/ová však ve svém stanovisku naznačila, že podle ní by diskutované nové

⁴⁹ 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).

⁵⁰ Srov. E. Ruffier, „Sjednávání mezinárodních smluv EU a jejich vnitrostátní účinky“, s. 166 an.

⁵¹ Předlisabonské znění (ex-čl. 133 SES) počítal s valnou částí těchto oblastí v odstavci 5 a 6.

oblasti obchodní politiky do výlučné pravomoci EU již podle nové úpravy spadat měly: „[čl.]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]“.⁵²

B. Vnější smlouvy uzavřené na základě legislativního aktu

EU má výlučnou pravomoc k uzavření vnější smlouvy podle čl. 3/2 SFEU mj. tehdy, stanoví-li tak legislativní akt.⁵³ 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.⁵⁴

Nepovažujeme však za možné, aby pouhá legislativní povaha unijního aktu zakládala výlučnou pravomoc k uzavření příslušné vnější smlouvy, když její obsah do výlučné pravomoci nespadá. Např. dohoda o rozvojové spolupráci či humanitární pomoci může být uzavřena jen tehdy, pokud to není na újmu aktivitám členských států (čl. 4/2,3 SFEU): jde o sdílenou pravomoc podle primárního práva a žádný legislativní (tj. sekundární) akt EU na tom nemůže nic změnit.⁵⁵

C. Uzavírání vnější smlouvy nutné k 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“.⁵⁶ Jde opět – a logicky – o užší vymezení oproti obecné (tedy i nevýlučné – sdílené) pravomoci podle čl. 216/1 SFEU, jenž umožňuje EU uzavřít vnější smlouvu, je-li to „nezbytné k dosažení cílů stanovených Smlouvami v rámci politik Unie“.⁵⁷ Čl. 3/2 SFEU tedy nepokrývá situace, jež sice patří k cílům EU, ale specifická pravomoc v rámci politik EU pro ně neexistuje. 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.

D. 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“.⁵⁷ Zde jde o stejnou skutkovou podstatu jako u obecné pravomoci k uzavření vnější smlouvy obecně. Z toho vyplývá, že využití této alternativy

⁵² Stanovisko GA Kokott/ové ke zrušení věci C-13/07 Komise v. Rada, bod 63.

⁵³ Jde o kodifikaci posudku 1/76 ve smyslu výkladu posudkem 1/94, bod 95; posudku 2/92, bod 33, C-467/98 Komise v. Dánsko, bod 83; C-467/98 Komise v. Německo, bod 109.

⁵⁴ P. Svoboda, *Úvod do evropského práva*, s. 95

⁵⁵ Shodně srov. G. de Baere, *Constitutional Principles of EU External Relations*. New York, Oxford University Press 2008, s. 68.

⁵⁶ Jde o kodifikaci posudku 1/76, bod 2, potvrzeného v posudku 1/94, bod 85 a upřesněného posudkem 1/03, bod 115.

⁵⁷ Jde o kodifikaci posudku 2/91, body 25–26, potvrzeného řadou rozsudků „Otevřené nebe“ (např. C-467/98 Komise v. Dánsko, bod 84).

je vždy a pouze ve výlučné pravomoci EU. Je to logický důsledek principů „zabraných území“.⁵⁸

Nejprve připomeneme obecný postup podle mezinárodního práva, protože následující postup unijní je jen speciální variací na mezinárodní úpravu.

3.4 ZPŮSOB UZAVÍRÁNÍ VNĚJŠÍCH SMLUV

Zejména ve vnějších vztazích je třeba odlišovat procesní důsledky pravomoci EU v konkrétní oblasti v tom smyslu, že intraunijní procesní pravidla mohou být odlišná od procesních ustanovení v oblasti vnějších vztahů, zejména uzavírání vnějších smluv (např. kvalifikovaná většina v. jednomyslnost v Radě). Je tomu tak proto, že např. skrze mezinárodněprávní závaznost vnějších smluv EU by mohlo docházet k harmonizaci práva členských států, i když s tím čistě intraunijní ustanovení nepočítají, nebo dokonce takovou harmonizaci dokonce výslovně vylučují.

Pro dobré porozumění této pasáži nejprve připomeneme, jakým způsobem se unijní způsob uzavírání vnějších smluv váže k obecnému smluvnímu procesu podle mezinárodního práva veřejného, a poté budeme věnovat pozornost několika zvláštním procesům unijním, jež nesledují postup obecný.

3.4.1 PŘIJÍMÁNÍ MEZINÁRODNÍCH SMLUV PODLE MEZINÁRODNÍHO PRÁVA

Způsob i forma uzavírání mezinárodních smluv je flexibilní a řídí se zejména úmyslem stran. Obvykle má několik stádií.⁵⁹

- **Sjednání obsahu.** Jednající si obvykle prokazují oprávnění jednat a rozsah mandátu od instituce, kterou zastupují. Sjednání obsahu završuje ... **autentifikace textu** jeho parafováním. Právní význam spočívá v tom, že jen vůči autentickému textu lze později namítat chyby při překladu, opisování atd. (čl. 33 VÚSP).
- **Podmíněný podpis** (angl. *signature subject to approval*) vyjadřuje politickou vůli stran (zpravidla zástupci výkonné moci) doporučit text příslušným národním orgánům ke schválení a ratifikaci. Takový politický podpis bývá důvodem k politickým oslavám. Právně zavazuje strany nejednat proti cíli a účelu smlouvy (tzv. zákaz frustrace smlouvy – čl. 18 VÚSP⁶⁰).
- **Prozatímní aplikace.** Z vedlejšího neformálního ujednání stran může vyplynout, že některá ustanovení smlouvy se budou aplikovat ještě před jejím nabytím platnosti, ale po podmíněném podpisu. Právní pojem nabytí platnosti je třeba odlišit od aplikace, která může být mimoprávní otázkou praxe.⁶¹

⁵⁸ K tomuto principu srov. blíže P. Svoboda, *Úvod do evropského práva*, s. 29.

⁵⁹ Srov. Č. Čepelka, P. Šturma, *Mezinárodní právo veřejné*, s. 134 an.

⁶⁰ Srov. T-115/94 Opel Austria, body 90–95: evropsko- v. mezinárodněprávní účinky Smlouvy o Evropském hospodářském prostoru („EEA“), zejména princip zákazu frustrace mezinárodních smluv: nařízení EU, přijaté týden po uzavření EEA ze strany EU, odebralo celní výhody na dovoz Rakouskem (tehdy nebylo členem EU) subvencovaných převodovek.

⁶¹ Některé smlouvy takovou prozatímní aplikaci předpokládají ve vlastním textu. Takové zdánlivě nelogické ustanovení může mít právní základ v tom, že některá zpravidla závěrečná ustanovení smlouvy nabývají platnosti hned podpisem, ještě před vstupem celé smlouvy v platnost.

- **Vyjádření souhlasu být vázán.** K tomu existuje více způsobů, např. podpis, ratifikace, přijetí nebo schválení. Přísně vzato je ratifikace vyhrazena státům, které se podílely na sjednání obsahu smlouvy, ostatní státy „přistupují“.

3.4.2 PŘIJÍMÁNÍ VNĚJŠÍCH SMLUV EU OBECNĚ

Obecný procesní rámec přijímání vnějších smluv (čl. 216–219 SFEU⁶²) je následující:

- **Návrh** na uzavření vnější smlouvy podává **Radě Komise**, anebo **VP-ZVBP** v oblasti SZBP.⁶³
Následné kroky má v rukou **Rada**, která
 - rozhoduje o **zmocnění k zahájení jednání**;
 - jmenuje **vyjednavče** nebo **vedoucího vyjednavčského týmu EU**: ten je nově – namísto Komise – centrální figurou celého procesu – dostává od Rady směrnice a vyjednávání vede podle nich, Rada také může rozhodnout, že vyjednavč je povinen konzultovat zvláštní výbor, jenž bývá podle dosavadní praxe složen ze zástupců členských států. Na návrh vyjednavče Rada rozhodne o zmocnění k podpisu dohody, o jejím prozatímním provádění i o jejím uzavření;⁶⁴
 - vydává **směrnice pro jednání**;
 - může určit **zvláštní výbor** složený ze zástupců členských států, s nímž musí být jednání konzultováno;
 - dává **zmocnění k podpisu** vnějších smluv;
 - na návrh vyjednavče rozhoduje o jejich **uzavření**, tj. o **intraunijním schválení**: Rada schvaluje návrh vnější smlouvy buď formou nařízení anebo rozhodnutí *sui generis* bez adresáta, přičemž přednost je dávana spíše ve formě nařízení, aniž by bylo možno přesně vystopovat důvod této přednosti. V příloze takového aktu je pak text vlastní vnější smlouvy.
- Čl. 218 SFEU ale neupravuje **formální začleňování vnějších smluv do právního řádu EU**. Výše uvedené rozhodnutí či nařízení s příloženou vnější smlouvou se uveřejňují v ÚV; zatímco nařízení se publikují automaticky, zveřejnění takovýchto rozhodnutí Rady podléhá jednomyslnému schválení Radou. Tento akt však neuzavírá smlouvu z mezinárodního pohledu: přináší její schválení ze strany

⁶² LS do značné míry zpřesnila předchozí úpravu ex-čl. 300 SES i o aspekty související judikatury ESD. To ocenil i český 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“; „Lisabonská smlouva v tomto směru do značné míry upesňuje 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“ (srov. nález Pl. ÚS 19/08, body 183–184; publikováno v č. 446/2008 Sb.). Srov. též 36. prohlášení k čl. 218 SFEU o sjednávání a uzavírání mezinárodních smluv členskými státy týkajících se prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

⁶³ Do LS doporučení zahájit jednání o sjednání vnější smlouvy dávala Radě Komise i v oblasti SZBP.

⁶⁴ Do LS vyjednavčem vnější smlouvy byla Komise (ex-čl. 300/1 SES), resp. u vnějších smluv v bývalém II. nebo III. pilíři předsednictví, případně s podporou Komise (ex-čl. 24/1 a 38 SEU).

EU, oprávnění k jejímu podpisu nebo oznámení, že vnitřní schválení se uskutečnilo a někdy obsahuje ustanovení týkající se provádění smlouvy v EU.

- Navíc může Rada, Komise, EP nebo členský stát vyžádat **posudek ESD** o slučitelnosti návrhu smlouvy s právem EU (čl. 218/11 SFEU). Pokud je posudek negativní, může být dohoda uzavřena pouze postupem podle čl. 49 SEU, tedy jako kdyby 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).
- „Vyjádření souhlasu být vázán“ — **uzavření vnější smlouvy**. Po intraunijním schválení vnější smlouvy může EU ostatním smluvním stranám sdělit, že se cítí být vázána podmínkami smlouvy (srov. čl. 11–17 VÚSP). Smlouvy uzavírá Rada (výjimečně Komise⁶⁵). SEU neupravuje způsob vyjádření souhlasu být vázán, Rada se proto inspiruje obecnou mezinárodněprávní praxí a používá k tomuto účelu dva postupy:
 - *slavnostní postup*, založený na rozlišení podmíněného podpisu parafované dohody od jejího uzavření, přičemž pouze toto uzavření má za následek závazek EU ve vztahu ke druhé smluvní straně (uzavření v tomto smyslu odpovídá ratifikaci států); je-li do postupů k uzavírání takové smlouvy zapojen EP, užívá Rada systematicky slavnostní postup;
 - *jednoduchý postup* spočívající v tom, že podpis dohody sám o sobě již váže EU.
- **Registraci u generálního tajemníka OSN** je třeba odlišit od uzavření vnější smlouvy. Tato povinnost se vztahuje na všechny členské státy OSN (tedy ne na EU) a její nedodržení je sankcionováno nemožností se takové smlouvy dovolat před orgány OSN (čl. 102/1, 2 Charty OSN). EU (dříve i ES) přesto své vnější smlouvy u generálního tajemníka OSN od r. 1976 ukládá.
- **EP** je (1) plně informován v průběhu celého postupu jednání (čl. 218/10 SFEU);⁶⁶ (2) **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; čl. 218/8 SFEU). Dohodou mezi Radou a EP může být EP stanovena lhůta k rozhodnutí; či
 - přechodí **konzultace** v ostatních případech. EP přitom zaujme stanovisko ve lhůtě, stanovené Radou. Nezaujme-li EP stanovisko v této lhůtě, Rada může jednat dále (čl. 218/6(b) SFEU⁶⁷). ESD i tuto konzultaci považuje za součást legislativního procesu.⁶⁸ Proto opomenutí konzultovat EP je porušením podstatné procesní náležitosti ve smyslu čl. 263 SFEU,⁶⁹ a to i v průběhu přípravy právního aktu, byl-li již EP konzultován, ale v návrhu textu došlo poté k významným změnám.⁷⁰ Ale i EP

⁶⁵ „S výhradou pravomocí, svěřených v této oblasti Komisi“ – čl. 300/2 SES.

⁶⁶ Do LS na základě Kodexu chování mezi Komisí a EP (1995) byl příslušný výbor EP průběžně informován Komisí o průběhu sjednávání smlouvy a poslanci EP byli přibíráni do vyjednávacích delegací pro multilaterální dohody jako pozorovatelé, kromě jednání, kde Komise sama měla zastupovat EU.

⁶⁷ Již před LS na základě 65/93 EP v. Rada, body 27–28.

⁶⁸ 70/88 EP v. Rada, bod 28.

⁶⁹ 138/79 Roquette.

⁷⁰ 316/91 EP v. Rada, bod 24 an.

má jisté povinnosti v konzultačním procesu, zejména povinnost pečlivé pozornosti návrhu⁷¹ a upřímné spolupráce s Radou.⁷²

- **Rada** v průběhu celého postupu rozhoduje zásadně kvalifikovanou většinou. Výjimečně rozhoduje jednomyslně, a to v 6 případech: (1) v případě, že se vnější smlouva týká oblasti, kde je pro přijetí aktu EU třeba jednomyslnosti, dále (2) 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, (3) SZBP, (4) dohod o přidružení, (5) dohod o hospodářské, finanční a technické spolupráci se třetími zeměmi – kandidáty na přistoupení a (6) v případě dohody o přistoupení EU k EÚLP: na tuto úmluvu se bude aplikovat předlisabonský režim – vedle EU bude příslušná dohoda o přistoupení k EÚLP navíc ratifikována členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.⁷³

3.4.3 ZVLÁŠTNÍ POSTUPY UZAVÍRÁNÍ VNĚJŠÍCH SMLUV

Výše popsáný postup se zcela nepoužije na níže podrobněji analyzované případy uzavírání vnějších smluv: (1) smíšené smlouvy, (2) dohody o systému směnných kurzů, (3) obchodní dohody, (4) vnější smlouvy SZBP, (5) vnější smlouvy týkající se policejní a justiční spolupráce v trestních věcech a (6) vnější smlouvy uzavírané Komisí.

A. *Smíšené smlouvy*

Smíšené smlouvy jsou ty vnější smlouvy EU, jež vedle EU (popř. ESAE) uzavírají na unijní straně i členské státy. To, že na straně EU figuruje větší počet signatářů (členské státy, EU, ESAE), nesmí ale zastřít skutečnost, že tato množina signatářů je – zejména pro účely odpovědnosti (viz část 5 níže) – jedinou stranou dané vnější smlouvy.⁷⁴ To je zřejmé i z označení smluvních stran, kdy celá množina signatářů z EU je „na straně jedné...“, zatímco druhá smluvní strana je „na straně druhé“.

(i) Důvody existence smíšených smluv

Smíšené smlouvy se uzavírají tehdy, týkají-li se částečně i oblastí, v nichž EU nemá žádnou explicitní či implicitní výlučnou pravomoc, anebo dosud nevyužila svoji pravomoc sdílenou. Pojem smíšenosti smíšených smluv je proto třeba odlišit od sdílení pravomocí. Pojem smíšenosti není protikladem pojmu výlučnosti pravomocí, ani synonymem jejich sdílenosti. Pouze ukazuje, že EU nemá úplnou pravomoc ke sjednání celého obsahu konkrétní smlouvy, která však sama může pokrývat více oblastí, z nichž některé mohou být ve výlučné pravomoci EU, jiné v pravomoci sdílené.

Pro nečlenské státy a mezinárodní organizace – smluvní strany mezinárodních konvencí – tím vzniká často nepřehledná situace co do zjištění, zda smluvní stranou mají

⁷¹ 316/91 EP v. Rada, bod 28.

⁷² 65/93 EP v. Rada, body 21–23.

⁷³ Srov. čl. 218/8 SFEU obecně; čl. 207/3-6 SFEU pro vnější smlouvy SOP; čl. 31/1 SEU pro vnější smlouvy v rámci SZBP.

⁷⁴ Srov. shodně P. Mlsna, J. Kněžínek, *Mezinárodní smlouvy v českém právu*. Praha, Linde 2009, s. 210.

být členské státy samy či společně s EU. Podle ESD jde o vnitřní záležitost EU,⁷⁵ volbou právního základu však EU dává ostatním smluvním stranám náznak dělby pravomoci mezi EU a její členské státy.⁷⁶

Příklady závazků nad rámec pravomocí převzatých ze členských států na EU:

- ustanovení o politickém dialogu, které obsahují např. evropské dohody o přidružení (i přes široký výklad ESD dnešního čl. 217 SFEU ve věci 12/86 *Kramer*) nebo Smlouva o Evropském hospodářském prostoru z Porta (1992);
- ustanovení o finanční pomoci (poprvé u asociační dohody s Řeckem), jakožto exces pravomocí přidělených EU je argument, jenž se v minulosti vždy výrazně uplatňoval. Tato ustanovení jsou i dnes přípustná u těch typů dohod, jež předpokládají finanční 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 WTO), ale musí jít o spolufinancování konkrétních programů či akcí založených na takové smlouvě (posudek 1/78 a 1/94).

Např. u ustavení globální stabilizace trhu přírodním kaučukem poměr mezi pravomocemi EU a členských států závisel „na způsobech financování operací regulačního fondu, předvídaného příslušnou smlouvou: pokud náklady financování tohoto fondu jsou kryty rozpočtem EU, jednalo by se o výlučnou pravomoc EU; pokud však naopak náklady by byly přímo nesený členskými státy, zahrnovala by tato okolnost účast těchto států na smlouvě společně s ES“ (posudek 1/78). Toto řešení týkající se finančních otázek platí pouze za předpokladu, že smlouva obsahuje finanční mechanismus, a nikoliv pokud smlouva upravuje provádění finanční aktivity členskými státy.

Systematické používání techniky smíšených smluv, někdy dokonce za podmínek zjevně nepřipadných (dohoda o přidružení s Nigérií z r. 1966) nás přesvědčuje, že důvody jejího používání jsou spíše řádu politického: je to neochota členských států EU nechat se zastínit EU při utváření vnějších vztahů: technika smíšených smluv vskutku kromě praktických nevýhod přikrašluje úlohu členských států a naopak zlehčuje pravomoc EU. Ty jsou však v důsledku často nejasného rozhraničení ve vztahu k pravomocem členských států samy nejasné.

(ii) Právní úprava

Pozitivněprávní úpravu techniky smíšených smluv v primárním právu nabízí jen čl. 102 SESAE (jaderná energetika): „Dohody nebo úmluvy uzavírané s třetí zemí, mezinárodní organizací nebo příslušníkem třetí země, jejichž stranami je kromě Společenství jeden nebo více členských států, vstoupí v platnost teprve tehdy, když všechny příslušné členské státy oznámí Komisi, že tyto dohody nebo úmluvy vstoupily v platnost v souladu s předpisy jejich příslušného vnitrostátního práva.“ Některá ustanovení SFEU o respektování principu svěřených pravomocí ale jsou bez techni-

⁷⁵ „... není nutno upravit a stanovit, pokud jde o ně, rozdělení pravomocí ... mezi Společenstvím a členskými státy zejména proto, že se může během času změnit. Postačí ostatním smluvním stranám sdělit, že daná věc je předmětem dělby pravomocí uvnitř Společenství, což znamená, že přesná povaha této otázky je vnitřní záležitostí, do níž není třeba třetím stranám zasahovat“ (posudek 1/78, bod 35).

⁷⁶ C-94/03 Komise v. Rada, bod 55.

ky smíšených smluv nepoužitelná, např. čl. 207/6 SFEU o SOP⁷⁷ a čl. 191/4 SFEU o ekologických vnějších smlouvách.⁷⁸ Bezpochyby v praxi nejvýznamnější smíšené smlouvy jsou ale smlouvy o přidružení⁷⁹ (čl. 217 SFEU) či budoucí smlouva o přistoupení k EULP podle čl. 6 SEU a čl. 218/8 SFEU.

(iii) Důsledky techniky smíšených smluv

Prvním procesním důsledkem techniky smíšených smluv je, že členské státy takto k uzavření příslušné vnější smlouvy získávají **právo veta**, použitelné i tehdy, když v orgánech EU hlasovaly pro uzavření vnější smlouvy.

Technika smíšených smluv klade **zvýšené nároky na spolupráci orgánů EU se členskými státy** nejen při uzavírání takové vnější smlouvy, ale i při její aplikaci. Podle posudku 1/94 existence takových problémů neospravedlňuje tlaky Komise k rozšíření vnějších výlučných pravomocí EU (bod 107), ale naopak má vést členské státy k užití spolupráce s orgány EU (body 108–109).

Technika smíšených smluv často způsobuje **podstatná zpoždění použitelnosti příslušných smluv**: např. dohoda o spolupráci EU – Alžírsko podepsaná 26. 4. 1976 nabyla účinnosti až 1. 11. 1978; Dohoda o přírodním kaučuku z r. 1979 mohla být uzavřena s EU až 8. 4. 1982.⁸⁰

(iv) Příklady použití techniky smíšených smluv

Technikou smíšených smluv byly v rámci EU uzavřeny např. dohoda WTO (a dohody s ní související – GATT, GATS, TRIPS apod.), všechny evropské dohody o přidružení od r. 1991, Úmluva o fyzické ochraně jaderných materiálů (ÚV 1980 L 149) formálně schválená citovaným posudkem 1/76 Soudem, Úmluva č. 170 ILO (Mezinárodní organizace práce) schválená posudkem Soudu 2/91. Také všechny tzv. smlouvy o základních produktech bez výjimky byly uzavřeny technikou smíšených smluv.

V praxi nicméně si povšimneme, že Smlouva o přírodním kaučuku byla uzavřena jako smlouva smíšená (ÚV 1982 L 111), zatímco Smlouva o olivovém oleji byla uzavřena EU samotným (ÚV 1979 L 237). Stejně tak EU samo uzavřelo většinu smluv z Tokijského kola GATT (ÚV 1980 L 71).

B. Dohody o systému směnných kurzů

Díky LS se úprava vnějších smluv v oblasti směnných kurzů a měnové politiky (čl. 219 SFEU) dostala systematicky do stejné Hlavy V SFEU „Mezinárodní smlouvy“. Odchytky od obecné úpravy čl. 218 SFEU jsou tyto:

⁷⁷ Čl. 207/6 SFEU: „Výkon pravomocí svěřených tímto článkem v oblasti společné obchodní politiky se nedotýká vymezení pravomocí mezi Unií a členskými státy...“

⁷⁸ Čl. 191/4 SFEU: „V rámci svých pravomocí spolupracují Unie a členské státy se třetími zeměmi a s příslušnými mezinárodními organizacemi. Podrobnosti spolupráce Unie mohou být předmětem dohod mezi Unií a dotýcnými třetími stranami. Předchozím pododstavcem není dotčena pravomoc členských států jednat v mezinárodních orgánech a uzavírat mezinárodní smlouvy.“

⁷⁹ Srov. P. Svoboda, *Právo vnějších vztahů EU*, s. 197.

⁸⁰ V době, kdy ještě neexistoval možnost prozatímního provádění vnějších smluv (dnes čl. 218/5 SFEU) bylo EU nuceno podepsat samostatné prozatímní dohody, dovolující okamžitou aplikaci obchodních ustanovení těchto smluv o spolupráci; to bylo možné proto, že obchodní ustanovení spadají do výlučné pravomoci EU: „... jde-li o pomoc pocházející z rozpočtu EU poskytnutou třetí zemi na základě smlouvy s ní, je Společenství samo oprávněno uzavřít takovou smlouvu. To platí, ať je zdroj rozpočtu Společenství jakýkoliv (příspěvky členských států či vlastní zdroje).“ Viz odpověď Rady na písemný dotaz 396/77 poslanec Dodlingera, ÚV 1977 C 277/7–8.

- **Pravomoc** EU zde zahrnuje vnější smlouvy („formální dohody“) o systému směnných kurzů eura ve vztahu k měnám třetích států; tato pravomoc je **výlučná** (čl. 3/1 SFEU). **Cílem** těchto vnějších smluv musí být – jako v celé oblasti HMU (čl. 119/2 SFEU) – cenová stabilita. EU je může uzavírat s jedním nebo více třetími státy nebo mezinárodními organizacemi. S výhradou pravomoci EU mohou členské státy jednat v mezinárodních orgánech a uzavírat mezinárodní smlouvy.
- **Proces.** Rada rozhoduje na doporučení Komise a po konzultaci s ECB o podmínkách pro sjednávání a uzavírání příslušných vnějších smluv. Tyto podmínky zajistí, že EU (tj. ne celá EU, ale jen členské státy Eurozóny – čl. 136/2 SFEU) zaujme jednotný postoj. Komise se v plném rozsahu účastní těchto jednání. Rada uzavírá vnější smlouvu buď na doporučení ECB, nebo na doporučení Komise a po konzultaci s ECB. Rada rozhoduje jednomyslně po konzultaci s EP.

C. Obchodní dohody

Sjednávání a uzavírání vnějších smluv v rámci společné obchodní politiky je upraveno v čl. 207/3-5 SFEU; tato úprava se nepoužije na obchod dopravními službami, jež se řídí částí třetí hlavou VI a čl. 218 SFEU (čl. 207/5 SFEU).

- **Pravomoc** EU zde zahrnuje vnější obchodní smlouvy, jež EU může uzavírat s jedním nebo více třetími státy nebo mezinárodními organizacemi. Tato pravomoc je zásadně **výlučná** (čl. 3/1(e) SFEU; k některým pochybnostem viz 3.3.2A).
- **Proces.** Použije se obecný čl. 218 SFEU s určitými odchylkami:⁸¹ Komise podává doporučení Radě, která ji zmocňuje k zahájení potřebných jednání. Komise při vedení těchto jednání konzultuje zvláštní výbor, který určí Rada, aby jí v tomto úkolu napomáhal, a řídí se směrnicemi, které jí Rada může poskytnout. Komise podává zvláštnímu výboru a EP pravidelně zprávu o stavu jednání.

Rada rozhoduje **kvalifikovanou většinou; jednomyslně** jen u vnějších smluv

- (a) o obchodu službami, obchodních aspektů duševního vlastnictví a přímých zahraničních, pokud dané dohody obsahují ustanovení, pro která je při přijímání vnitřních předpisů vyžadována jednomyslnost;
- (b) v oblasti obchodu kulturními a audiovizuálními službami, pokud by tyto dohody mohly ohrozit kulturní a jazykovou rozmanitost EU;⁸²
- (c) v oblasti obchodu sociálními, vzdělávacími a zdravotnickými službami, pokud by tyto dohody mohly vážně narušit vnitrostátní organizaci takových služeb a ohrozit odpovědnost členských států za jejich poskytování.

D. Vnější smlouvy SZBP

K procesním aspektům smluv v oblasti SZBP viz část 3.4.4B níže.

E. Smlouvy týkající se policejní a justiční spolupráce v trestních věcech

Oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech byla v Lisabonské smlouvě – v důsledku zrušení pilířové struktury – plně podřízena principům unijního

⁸¹ Tyto odchylky v zásadě přebírají předchozí obecnou úpravu uzavírání vnějších smluv podle ex-čl. 300 SES.

⁸² Srov. čl. 3/3/4 SEU a čl. 22 LZP: oproti němu je zde vynechána náboženská rozmanitost.

práva, a proto i uzavírání vnějších smluv v této oblasti napříště podléhá obecné procesní úpravě čl. 218 SFEU.

Za pozornost stojí v této souvislosti prohlášení mezivládní konference 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.“ To znamená „omezení doktríny implikovaných vnějších pravomocí, která by jinak bránila členským státům samostatně uzavírat smlouvy paralelně s vnější činností Unie.“⁸³ Zároveň jde o projev kontinuity Lisabonské smlouvy ve vztahu k předchozí úpravě, kdy – podobně jako u ekologie (čl. 191/4 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 (1) nekoná vůbec, nebo (2) po čase se rozhodla přestat konat (čl. 2/2 a 4 SFEU).⁸⁴

F. Vnější smlouvy uzavírané Komisí

Některé specializované smlouvy uzavírá jen Komise. Do této kategorie patří:

- **dohody o uznání *laissez-passer*** (cestovní doklady úředníků mezinárodních organizací – čl. 6/2 Protokolu o výsadách a imunitách);
- **vnější smlouvy ESAE**: při uzavírání dohod EURATOM má Komise pravomoc sjednávat příslušné smlouvy „podle směrnic Rady“ a uzavřít je se schválením Rady dosaženým kvalifikovanou většinou. Výjimky z tohoto pravidla v rámci SESAE jsou dvě: (1) smlouvy, jejichž provádění nevyžaduje intervenci Rady a může být zajištěno v rámci rozpočtu: ty sjednává a uzavírá Komise sama bez dalšího, (2) dohody o přidružení (čl. 206 SESAE) naopak uzavírá sama Rada;
- **soutěžní vnější smlouvy**, jež Komise uzavírá v rámci své výlučné pravomoci v oblasti politiky hospodářské soutěže.⁸⁵

Naproti tomu pravomoc Komise udržovat vztahy k mezinárodním organizacím (čl. 220/2 SFEU) je jen pravomocí na úrovni pracovních kontaktů, nezakládá pravomoc uzavírat skutečné vnější – mezinárodní smlouvy.⁸⁶

G. Nepodstatné změny vnějších smluv

Vnější smlouva může stanovit, že ji lze změnit zjednodušeným způsobem (viz 3.4.2) anebo rozhodnutím paritního orgánu, zřízeného takovou dohodou (obecně viz 2.3.2); v takovém případě při uzavírání vnější smlouvy může Rada zmocnit vyjednavče, aby jménem EU takové vnější smlouvy uzavřel. Rada může k takovému zmocnění připojit zvláštní podmínky (čl. 218/7 SFEU).

⁸³ Srov. E. Ruffier, „Sjednávání mezinárodních smluv EU a jejich vnitrostátní účinky“, s. 165.

⁸⁴ 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).

⁸⁵ Např. dohoda s USA (ÚV 1995 L 095) či Japonskem (2003).

⁸⁶ C-327/91 Francie v. Komise, body 24–37.

3.4.4 SPECIFIKA VNĚJŠÍCH SMLUV SZBP

SZBP představuje určitá specifika jak co do pravomoci EU přijímat vnější smlouvy, tak co do procesu jejich uzavírání i jejich právních účinků. Je tak tomu proto, že právně zakotvená specifika SZBP oproti jiným oblastem práva EU spíše „předlisabonský“ stav petrifikují než pozměňují.

A. Pravomoc EU ke sjednávání vnějších smluv SZBP

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.“⁸⁷ Toto ustanovení je speciální jak vůči obecné pravomoci EU sjednávat vnější smlouvy (čl. 216/1 SFEU; viz též bod 3.4.2 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.“).

Zda se u SZBP 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. Proto se aplikuje obecné střešní pravidlo čl. 4/1 SFEU, podle něhož jde o pravomoc sdílenou: do této kategorie spadají ty politiky EU, jež nejsou výslovně uvedeny v jiné kategorii. Ostatně z povahy SZBP nemůže jít o výlučnou pravomoc EU, ale ani o pravomoc koordinační či podpůrnou, a to z následujících důvodů:⁸⁸

- Pokud jde o vymezení vůči případné výlučné pravomoci EU, vede k uvedenému závěru zjištění, že SZBP je i po nabytí platnosti Lisabonské smlouvy založena spíše na mezinárodní než na nadnárodní spolupráci členských států: vyplývá to ze systematicky Smluv – vyčlenění SZBP mimo klasické oblasti nadnárodní spolupráce, z toho, že rozhodování v Radě a v ER se zásadně děje jednomyslně (čl. 31 SEU), 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.
- 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.

⁸⁷ Tj. kapitoly 2 Hlavy V „Zvláštní ustanovení o společné zahraniční a bezpečnostní politice“.

⁸⁸ Srov. shodně E. Ruffér, „Sjednávání mezinárodních smluv EU a jejich vnitrostátní účinky“, s. 163: „Nicméně s ohledem na povahu spolupráce mezi členskými státy a Unií 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.“

B. Procesní aspekty

Na rozdíl od předchozí úpravy (ex-čl. 24 SEU) nový čl. 37 SEU již neobsahuje procesní úpravu uzavírání vnějších smluv SZBP. Z toho vyplývá použitelnost obecné procesní úpravy čl. 218 SFEU, ale s určitými specifiky, jež toto ustanovení přímo obsahuje:

- 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 oblastí, 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), jinak se uplatní obecná úprava čl. 218 SFEU; kdy tomu tak je, určí v případě sporu ESD, jehož judikatura má již připravena kritéria pro zjištění splnění této podmínky z minulosti.⁸⁹

C. Závaznost vnějších smluv SZBP pro členské státy

Vnější smlouvy SZBP jsou závazné pro členské státy podle čl. 216/2 SFEU, jenž zahrnuje i vnější smlouvy SZBP; delimitační čl. 40 SEU tuto skutečnost neovlivňuje. Z tohoto pravidla ale existuje výjimka: tak jako u jiných aktů SZBP při uzavírání vnější smlouvy SZBP lze uplatnit tzv. konstruktivní abstenci (čl. 31/1/2 SEU), vnější smlouva je závazná pro takový členský stát, ten ji ale nemusí plnit, ani ji financovat.

3.5 PROZATÍMNÍ UPLATŇOVÁNÍ

Podle čl. 218/5 SFEU „Rada přijme na návrh vyjednaváče rozhodnutí, kterým dá zmocnění k podpisu dohody a případně k jejímu prozatímnímu uplatňování před vstupem v platnost.“ Jde o institut známý i mezinárodnímu právu – VÚSP, byť nazvaný „prozatímní provádění“.⁹⁰ Výslovně byla možnost prozatímního uplatňování vnější smlouvy zavedena AS, byla však – zjevně na základě VÚSP (jž ES nebyla stranou!) – používána již dříve.⁹¹

⁸⁹ Srov. C-91/05 ECOWAS Small Arms Embargo.

⁹⁰ Čl. 25 VÚSP „Prozatímní provádění: Smlouva nebo její část se prozatímně provádějí do jejího vstupu v platnost, jestliže tak smlouva stanoví; nebo státy, které se zúčastnily jednání, se o tom dohodly jiným způsobem. Nestanoví-li smlouva jinak, nebo jestliže se státy, které se zúčastnily jednání, nedohodly jinak, skončí prozatímní provádění smlouvy nebo části smlouvy ve vztahu k určitému státu, jestliže tento stát oznámí ostatním státům, mezi nimiž se smlouva prozatímně provádí, svůj úmysl nestát se smluvní stranou.“

⁹¹ Před AS byl nedostatek právního základu pro prozatímní uplatňování vnějších smluv obcházen v případě tzv. smíšených smluv tím, že vyňatá obchodní ustanovení (ve výlučné pravomoci EU) byla vtělena do samostatné obchodní dohody („prozatímní dohoda“), uzavřené souběžně na základě ex-čl. 133 SES (dnes čl. 207 SFEU), tedy aniž bylo třeba vyčkávat na ukončení dlouhých ratifikací všemi členskými státy.

Např. dohody o hospodářské spolupráci (tzv. EPAs) se zeměmi ACP⁹² této možnosti využívají. Různí se však v tom, kdo na evropské straně je k prozatímnímu uplatňování povinen: někdy je to jen ES/EU bez členských států,⁹³ jindy ES/EU včetně členských států.⁹⁴

Prozatímní uplatňování působí problémy při vnitrostátním schvalování EPAs v ČR: EPAs je nutno považovat za tzv. prezidentské smlouvy, jež vyžadují ke svému uzavření ratifikaci prezidentem republiky, k níž je nutné vyslovení souhlasu oběma komorami Parlamentu ČR. Čl. 10 a čl. 49 (e) Ústavy ČR ani zákon č. 66/1949 Sb., o předběžném provádění mezinárodních hospodářských smluv obecné povahy neumožňuje v České republice předběžné provádění tzv. prezidentských smluv před ukončením výše nastíněného vnitrostátního schvalovacího procesu. ČR tedy bude moci EPAs předběžně provádět až od okamžiku jejich ratifikace prezidentem republiky, tj. v období od ratifikace těchto dohod do jejich vstupu v platnost.⁹⁵

Příslušná ustanovení prozatímních EPAs výslovně připouštějí jako jeden ze způsobů předběžného provádění těchto dohod, že smluvní strany k tomuto provádění přikročí „prostřednictvím ratifikace“. ČR se tedy svým výkladem nijak neodchyluje od textu dohod, neboť pouze zvolila jednu z možných variant předběžného provádění.

Všechny dosud sjednané EPAs umožňují jejich provádění ještě předtím, než budou prováděny předběžně (tzv. **před-předběžné provádění**). Na tento institut se odvolává též **nař. 1528/2007**. Podle Právní služby zavedení „před-předběžného“ provádění do nařízení a do EPAs je třeba kvůli obavě ze zpochybnění nařízením zavedeného režimu přístupu států ACP na trh EU ze strany WTO.

Na rozdíl od EPA ES-CARIFORUM, kde se toto „před-předběžné“ provádění vztahuje pouze na ES (a ne na jeho členské státy) a na signatářské státy CARIFORUM,⁹⁶ prozatímní EPAs ES-Střední Afrika, ES- Ghana a ES-Pobřeží Slonoviny by měly být „před-předběžné“ prováděny nejen ES, ale i jeho členskými státy,⁹⁷ a to opět v rámci

V mezinárodním kontextu srov. GATT 1947, který nabyl účinnost pouze prozatímně, a přesto fungoval přes 50 let; srov. též Dohodu o Mezinárodním středisku vědy a technologie (International Science and Technology Centre), nař. 3955/92, ÚV 1992 L 409/1, jež byla v r. 1994 prozatímně aplikována; srov. ÚV 1994 L 64/1. Dohoda o partnerství ACP-ES z 23. 6. 2000, jež vstoupila v platnost 1. 4. 2003, byla účinná zpětně od 1. 3. 2000 a prozatímně uplatňována, a to na základě rozhodnutí Rady přidružení 1/2000 z 2. 8. 2000.

⁹² Srov. P. Svoboda, *Právo vnějších vztahů EU*, s. 184.

⁹³ Např. dle čl. 243/1 EPA ES-CARIFORUM (ÚV 2008 L 289). ES tedy tuto EPA provádí předběžně v rámci svých pravomocí, členské státy EU ji začnou provádět až po jejím vstupu v platnost.

⁹⁴ Např. podle čl. 75/4 EPA ES-Ghana a ES-Pobřeží Slonoviny „[s]mluvní strany souhlasí s tím, že dokud tato dohoda nevstoupí v platnost, budou ji provádět prozatímně v souladu se svými právními předpisy nebo prostřednictvím ratifikace“. Podobně podle čl. 98/4 prozatímní EPA ES-Střední Afrika „[s]mluvní strana ES a smluvní strana Střední Afrika souhlasí s tím, že dokud tato dohoda nevstoupí v platnost, budou provádět její ustanovení v rámci svých příslušných působností. ... [t]oto provádění lze provést buď v rámci prozatímního provádění, je-li takové provádění možné, nebo ratifikací dohody.“

⁹⁵ Pro větší spektrum názorů k tomuto problému viz P. Šturma a kol. PF UK Praha. „Vybrané problémy sjednávání mezinárodních smluv a jejich vnitrostátního projednávání“, závěrečná studie k projektu MZV č. RM 05/01/10. Srov. též J. Kysela, P. Ondřejek, J. Ondřejková, „Prozatímní provádění mezinárodních smluv jako problém (především) vnitrostátního práva“, závěrečná studie k projektu MZV č. RM 06/01/10. Srov. též P. Mlsna, J. Kněžínek, *Mezinárodní smlouvy v českém právu*, s. 98.

⁹⁶ Viz čl. 243 odst. 4 této dohody.

⁹⁷ Viz čl. 98 odst. 6 EPA se Střední Afrikou, čl. 75 odst. 6 EPA s Ghanou a čl. 75 odst. 6 EPA s Pobřežím Slonoviny.

príslušných pravomocí ES a jeho členských států. Ustanovení o „před-předběžném“ provádění v prozatímní EPA ES-SADC je stejně nejednoznačné jako ustanovení této dohody o předběžném provádění, neboť se vztahuje na „Evropské společenství, ES a státy SADC EPA“ (čl. 105/6).

Mezinárodnímu právu smluvnímu je institut „před-předběžného“ provádění zcela neznámý. Toto provádění EPAs navíc představuje jen „možnost“, využitelnou „v proveditelné míře“: jde tudíž spíše o tzv. „soft law“, jež do vlastního normativního textu mezinárodní smlouvy nepatří, patří spíše do politických – právně nezávazných prohlášení přijatých všemi smluvními stranami.

Český právní řád institut „před-předběžného“ provádění nezná, a proto prozatímní EPAs takto provádět nemůže, dříve než budou řádně ratifikovány prezidentem republiky.

4. VNITROSTÁTNÍ ÚČINKY UZAVŘENÝCH VNĚJŠÍCH SMLUV

V této kapitole budeme ve vztahu k vnějším smlouvám EU uvažovat o otázkách jejich vnitrostátní závaznosti, přímé použitelnosti, přímého účinku, nepřímého účinku, přednosti, odpovědnosti členského státu za jejich porušení vůči jednotlivci.

V této pasáži půjde o to naznačit specifika vnějších smluv, jež mezi jinými akty přijímanými orgány EU, při aplikaci těchto obecných zásad práva EU vykazují. Výše naznačené speciální vlastnosti či účinky norem práva EU vyplývají z podstaty tohoto právního řádu a jeho zvláštností.

Podle mezinárodního práva je na smluvních stranách, aby autonomně určily právní účinky mezinárodní smlouvy; to je ale vzácné.⁹⁸ Pokud tak neučiní, je na smluvních stranách, aby tak učinily jednostranně ve svých právních řádech. V EU je na ESD tak učinit, a to – z důvodu jednotného výkladu – i u těch vnějších smluv, jejichž implementace je v pravomoci členských států.⁹⁹

Z judikatury ESD i podstaty vnějších smluv vyplývá, že vnější smlouvy mají trojí povahu: jsou (1) součástí mezinárodního práva veřejného, (2) součástí práva EU, a tudíž i (3) součástí práva aplikovatelného na území členských států a jejich orgány.

4.1 MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ POVAHA VNĚJŠÍCH SMLUV

Vnější smlouva je především součástí mezinárodního práva veřejného, protože druhou smluvní stranou je další subjekt mezinárodního práva – nečlen EU. Proto podléhá mj. obyčejovému režimu, kodifikovanému ve VÚSP;¹⁰⁰ to vyplývá i z povinnosti respektovat mezinárodní právo ve vnějších vztazích EU, již uznává i ESD. Tato zásada je navíc od nabytí platnosti Lisabonské smlouvy výslovně stanovena v čl. 21/1 SEU: „Činnost Unie na mezinárodní scéně spočívá na ... dodržování zásad Charty Organizace spojených národů a mezinárodního práva.“

⁹⁸ Srov. C-1/96 R v. MAFF.

⁹⁹ 104/81 Kupferberg, body 11–14, 17; C-120&121/06 P, bod 108.

¹⁰⁰ Srov. C-118/07 Komise v. Finsko, bod 39.

Již dříve ESD obecně uznal, že právo EU je třeba aplikovat při respektování práva mezinárodního,¹⁰¹ včetně mezinárodních obyčejů a jejich kodifikací.¹⁰² V čistě intraunijních vztazích se však některé principy mezinárodního práva neuplatňují a jsou nahrazeny principy unijními.¹⁰³

4.2 UNIJNÍ POVAHA VNĚJŠÍCH SMLUV

Vnější smlouva je i součástí práva EU,¹⁰⁴ a to od jejich vstupu v platnost,¹⁰⁵ a to pro uzavírací akt (nařízení či rozhodnutí, v jehož příloze je obsažena), jenž je (1) přijímán orgány EU, což je mj. znak sekundárního práva, a (2) publikován v ÚV jako jiné akty EU, čímž je vnější smlouva inkorporována do práva EU. Pro účinky vnější smlouvy je přitom nerozhodné, zda vnější smlouva byla pro EU schválena formou nařízení či rozhodnutí.¹⁰⁶

To platí i pro tzv. **sekundární vnější právo** – rozhodnutí orgánů vytvořených vnějšími smlouvami jsou rovněž součástí práva EU (viz část 2.3.2 výše).

Z toho vyplývá, že vnější smlouva řádně uzavřená EU je integrální součástí práva EU ode dne jejího nabytí platnosti.¹⁰⁷ Tato skutečnost má zásadní důsledky:

- (1) vnější smlouva je **závazná** (viz 4.2.1 níže);
- (2) vnější smlouva je hierarchicky **nadřazena nad sekundárním právem**;
- (3) vnější smlouva může mít **přímý účinek** (viz 4.2.2 níže);
- (4) vnější smlouva má **nepřímý účinek**;
- (5) vnější smlouva má aplikační **přednost** před kolidující národní normou;
- (6) porušení vnější smlouvy může založit **odpovědnost členského státu za škodu** způsobenou tímto jednáním;
- (7) **ESD** má rozsáhlou jurisdikci při výkladu a aplikaci vnějších smluv EU.

Těmito účinky se budeme jednotlivě zabývat níže, s výjimkou soudního přezkumu ESD a nadřazenosti vnějších smluv, jež ovlivňují vnitrostátní právo jen nepřímo, a ocitají se tak vně zkoumané problematiky.

¹⁰¹ Srov. např. 41/74 Van Duyn, bod 22: výjimky z volného pohybu osob v. mezinárodněprávní zákaz odmítnutí vstupu na státní území vlastním příslušníkům; 89/104, 114, 116, 117, 125/85 Ahlström v. Komise, body 15–23: soutěžní právo kartelové (princip extraterritoriality) v. suverénní jurisdikce států nad vlastním územím; C-268/90 Poulsen, bod 9: právo EU rybolovu v. mezinárodní právo mořské; T-115/94 Opel Austria, body 90–95: uzavření a vstup v platnost Smlouvy o Evropském hospodářském prostoru („EEA“), zejména zákaz frustrace mezinárodních smluv: nařízení ES, přijaté týden po uzavření EEA ze strany EU, odebralo celní výhody na dovoz Rakouskem (tehdy nebylo členem EU) subvencovaných převodovek; C-162/96 Racke: suspenze a ukončení vnější smlouvy a obyčejové mezinárodní právo, kooperační smlouva s bývalou Jugoslávií; C-402&415/05 P Kadi, bod 293: zachovávání mezinárodního míru a bezpečnosti, když EU provádí rezoluce RB OSN na základě kapitoly VII Charty OSN.

¹⁰² C-268/90 Poulsen; 15/94 Opel Austria, body 90–95; C-162/96 Racke.

¹⁰³ Srov. Tichý a kol., *Evropské právo*. 4. vyd., Praha, C. H. Beck 2010, s. 288–290; obecněji též srov. J. Malenovský, „K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva“, *Právní rozhledy*, 2006, č. 21, s. 775.

¹⁰⁴ 181/83 Haegeman; 270/80 Polydor; 104/81 Kupferberg.

¹⁰⁵ C-344/04 IATA.

¹⁰⁶ 12/86 Demirel, bod 25.

¹⁰⁷ 181/83 Haegeman, bod 5; posudek 1/91, bod 37.

4.2.1 ZÁVAZNOST VNĚJŠÍCH SMLUV

Čl. 216/2 SFEU stanoví, že řádně uzavřené vnější smlouvy „jsou závazné pro orgány EU i pro členské státy“, což je unijním odrazem mezinárodní zásady *pacta sunt servanda* (čl. 26 VÚSP). Význam tohoto článku je dvojitý: pro samotnou EU a její orgány (to zde zkoumat nebudeme, neboť to přesahuje téma této práce) a pro členské státy.

Členské státy EU jsou dle čl. 216/2 SFEU výslovně vnějšími smlouvami vázány, i když nejde o tzv. smíšené smlouvy.¹⁰⁸ Vyjdeme-li přísně z názoru ESD, že vnější smlouvy jsou akty práva EU, pak se výslovné konstatování závaznosti vnějších smluv pro členské státy může jevit jako nadbytečné. Na druhou stranu ale členské státy představují subjekty mezinárodního práva odlišné od EU, a proto – i vzhledem ke dvojí povaze vnějších smluv (jako aktů práva mezinárodního i unijního) se jeví toto konstatování jako vhodné.

Druhou otázkou je, zda v čl. 216/2 SFEU jde o závaznost jen unijně-právní, anebo též mezinárodněprávní. Primární právo EU se totiž formálně skládá ze samých mezinárodních smluv, o nichž ale ESD dovedl, že zakládají samostatný právní řád, právní řád EU.¹⁰⁹ Jde však o otázku akademickou, protože závaznost mezinárodněprávní vnějších smluv lze dovést tak jako tak z mezinárodního práva veřejného, aniž bychom současně museli potlačovat mezinárodněprávní základ primárního práva. Porušení vnější smlouvy členským státem je každopádně důvodem k žalobě pro porušení povinnosti podle čl. 258 SFEU i k případně náhradě škody podle čl. 268 a 340 SFEU.

4.2.2 PŘÍMÝ ÚČINEK VNĚJŠÍCH SMLUV EU

Přímý účinek normy práva EU je patrně nejsilnějším způsobem, jímž právo EU ovlivňuje právo vnitrostátní; znamená, že norma práva EU může (i) přímo založit práva a povinnosti jednotlivců, jichž se lze dovolat u národních soudů (pozitivní-substituční přímý účinek), anebo (ii) vyloučit aplikaci neslučitelného národního předpisu (negativní-výlukový přímý účinek).¹¹⁰

I mezinárodní právo připouští, že mezinárodní smlouva může výjimečně a výslovně založit jednotlivcům práva (tzv. *self-executing účinek*).¹¹¹

Níže budeme obecně zkoumat nejprve schopnost vnějších smluv EU mít přímý účinek, poté se zaměříme na zvláštní případ přímého účinku Dohody o Světové obchodní organizaci a dohod souvisejících.

A. Přímý účinek vnějších smluv EU obecně

Podle ESD nejsou vnější smlouvy EU přes svůj mezinárodní rozměr zbaveny přímého účinku, ale jeho aplikace je podmíněna¹¹² – v praxi vůči nečlenským státům EU a jejich subjektům – dvěma testy:

¹⁰⁸ Srov. C-13/00 Komise v. Irsko; srov. blíže část 3.4.3A výše.

¹⁰⁹ Srov. P. Svoboda, *Úvod do evropského práva*, s. 63.

¹¹⁰ Blíže k této zásadě obecně srov. P. Svoboda, *Úvod do evropského práva*, s. 122.

¹¹¹ Srov. posudek MSD z 3. 3. 1928, Pravomoc soudů v Gdaňsku, řada B, č. 15, 17.

¹¹² 21-24/72 International Fruit Company; Šlo o platnost nařízení, omezujícího dovoz jablek do Nizozemí, údajně v rozporu s čl. XI GATT. Potvrzeno v 9/73 Schüller, 104/81 Kupferberg, 266/81 SIOT a 267-269/81 SPI a SAMI, 12/86 Demirel.

1. [obecný test vnější smlouvy jako celku] přímý účinek nevylučuje povaha a struktura vnější smlouvy jako celku¹¹³;
2. [individuální test jednotlivého ustanovení] jednotlivé ustanovení vnější smlouvy může mít přímý účinek, pokud splňuje tři kritéria:
 - ustanovení splňuje obecné požadavky pro přímý účinek jakékoliv normy EU – jasnost, bezpodmínečnost a právní dokonalost;¹¹⁴
 - navíc – pokud vnější smlouva jako celek neprošla obecným testem¹¹⁵ – přesto její konkrétní ustanovení může přímý účinek mít, pokud
 - EU provede příslušné ustanovení předpisem EU,¹¹⁶ anebo
 - na takové ustanovení předpis EU odkazoval;¹¹⁷
 - v případě dohod smíšených ustanovení spadá do pravomoci EU;¹¹⁸ ustanovení v pravomoci členských států nemohou být nadána přímým účinkem.

Reciprocita od druhé smluvní strany není podmínkou přímého účinku vnějších smluv.¹¹⁹ Reciprocitu hmotněprávních závazků je ale třeba odlišit od reciprocity právní – reciprocity právních účinků v národních právních řádech, kde může dojít k významným deformacím při aplikaci dohody, kdy třetí země s dualistickou koncepcí¹²⁰ inkorporuje dohodu do vnitřního zákonodárství opožděně nebo vůbec ne: příslušníci takové země budou mít v EU jistá práva, jejichž ekvivalenty nebudou přiznány občanům EU ve třetí zemi.¹²¹

Zmíněná judikatura ESD o přímém 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 EU hledí vyvarovat. Činí tak prosazováním vágních formulací v oblastech příznivých pro přímý účinek, aby se mu vyhnuly. Např. v ustanoveních evropských dohod je v souvislosti s pohybem

¹¹³ V nejstarší judikatuře byla tato podmínka vyjadřována jako „duch, systém a pojmy“ vnější smlouvy – „l'ésprit, l'économie et les termes“ (fr.) či „význam, struktura a znění“ – „the meaning, the structure and the wording“ (angl.; 9/73 Schülter).

¹¹⁴ Tak tomu nebylo, tj. ustanovení vnější smlouvy bylo – za obvyklých podmínek – schopno přímého účinku (v některých rozhodnutích dokonce předpokládaného implicitně – vůbec se již tato otázka neřeší) v případě **asociačních** dohod (ES-Recko: 17/81 *Pabst*, body 25–27, čl. 53 as. sml. o zákazu daňové diskriminace; srov. implicitně ES-Kypr: C-432/92 *Anastasiou*; ES-Turecko: C-434/93 *Bozkurt*; C-171/95 *Tetik*; C-386/95 *Eker*; C-285/95 *Kol*; C-36/96 *Günaydin*; C-98/96 *Ertanir*; C-1/97 *Birden*; C-340/97 *Nazli*; C-102&211/98 *Kocak*), **evropské associační** dohody (C-235/99 *Kondova*, body 30–39; C-257/99 *Barkoci a Malik*, body 30–39; C-63/99 *Gloszczuk*; C-268/99 *Jany*, body 26–28; C-162/00 *Pokrzepowicz-Meyer*, body 19–30) i **rozhodnutí Rady přidružení** (ES-Turecko: C-192/89 *Sevince*, body 14–26, C-237/91 *Kus*, body 27–31; C-262/96 *Sürül*, body 48/74; C-355/93 *Eroglu*, bod 11; odmítnutí přímého účinku v C-277/94 *Taflan-Met*, body 23–38); **euro-středomořská dohoda** (ES-Tunisko: C-97/05 *Gattoussi*); **dohoda o EHP**: T-115/94 *Opel Austria*, body 100–102; dohody **o volném obchodu** (ES-Portugalsko: 270/80 *Polydor v. Harlequin* o vyčerpání práv k duševnímu vlastnictví; ES-Švédsko: C-163/90 *Legros*, C-114&115/95 *Texaco*; ES-Rakousko: C-207/91 *Euri,-Pharm*); dohody **o spolupráci** (ES-Maroko: C-18/90 *Kziber*, body 15–23 o nediskriminaci rodinných příslušníků pracovníků v oblasti sociálního zabezpečení, C-58/93 *Yousfi*, body 16–19; C-179/98 *Belgie v. Mesbah*; ES-Jugoslávie: C-162/96 *Racke*; ES-Alžírsko: C-103/94 *Krid*, body 21–24; **ES-AKP-Lomé IV**: C-469/93 *Chiquita Italia*); multilaterální **úmluvy k ochraně Středozemního moře** (Barcelonská úmluva): C-213/03 *Pêcheurs de l'étang de Berre*.

¹¹⁵ Obecným testem úspěšně prošly všechny vnější smlouvy kromě bývalé dohody GATT a současné WTO (viz níže část 4.2.2B).

¹¹⁶ 70/87 *Fediol*; C-69/89 *Nakajima*.

¹¹⁷ C-377/02 *Léon van Parys*.

¹¹⁸ 12/86 *Demirel*, srov. též 297/87 a 197/89 *Dzodzi*.

¹¹⁹ Srov. ale argumentaci ESD k dohodám WTO (viz níže část 4.2.2B).

¹²⁰ 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.

¹²¹ 149/96 *Portugalsko v. Rada*.

pracovníků užitá formulace odkazující na „podmínky a způsoby užívané v členských státech“.

B. K přímému účinku Dohod WTO

Jeden z projevů zásady tzv. unijní preference¹²² je, že ESD systematicky odmítá přímý účinek ustanovením GATT¹²³ a Dohody WTO¹²⁴ – narozdíl od jiných vnějších smluv, a to z důvodu jejich struktury a povahy, zejména

- vysoké flexibility, kdy existuje příliš mnoho výjimek z pravidel, takže obecně nelze žádné ustanovení považovat za dost jasné, přesné a nepodmíněné;
- nedostatečné vymahatelnosti doporučení tzv. Orgánu pro řešení sporů WTO („OŘS“),¹²⁵ tj. rozhodčího panelu WTO: pokud strana WTO neplní doporučení, může podle čl. 22/2 DSB vstoupit v jednání o vzájemně přijatelné kompenzaci, a to i když lhůta k provedení doporučení OŘS již uplynula;
- ohrožení společné obchodní politiky: USA, Kanada, Japonsko atd. rovněž odmítají přiznat těmto dohodám tzv. *self-executing* (samovykonatelnou) povahu, a proto by přiznáním přímého účinku v ES jejich podniky získaly výhody odporující principu vzájemnosti – reciprocity,¹²⁶ na němž je WTO postavena., např. by nemohla vstoupit v jednání podle předchozího bodu, neboť protistrana by mohla dosáhnout přímé aplikace doporučení.

Teorie se však shoduje v tom, že spíše jde o nevůli EU podřídit se některým ustanovením Dohody WTO a obligatornímu Orgánu pro řešení sporů WTO. V souvislosti s Dohodou WTO je třeba zmínit rozh. Rady 94/800, uvozující tuto dohodu do ÚV, jež v preambuli předem odmítá přímý účinek této Dohody.¹²⁷ I když tento jednostranný výklad není zejména pro ESD závazný,¹²⁸ ESD přesto nepřímo toto potvrdil, když navíc judikoval, že pro přezkum právnosti sekundárních předpisů ES je sám ESD povinen brát do úvahy jen ta ustanovení Dohody WTO,

(1) k jejichž implementaci se EU rozhodla přijmout opatření, (např. antidumpin-gového nařízení), tj. nepřímý účinek GATT (tzv. doktrína Fediol-Nakajima),¹²⁹ anebo

¹²² Srov. P. Svoboda, *Právo vnějších vztahů EU*, s. 126.

¹²³ Za GATT jako celek: 280/93 *SRN v. Rada*; čl. II GATT: 9/73 *Schlüter*; čl. V GATT 266/81 *SIOT*; čl. XI: spoj. věci 21–24/72 *International Fruit Company*; celní protokoly GATT: 267–269/81; ke kritice této judikatury srov. V. P. Lee, B. Kennedy, „The Potential Direct Effect of GATT 1994 in European Community Law“, 30/1 *JWT* 1996, 88–89; též E. U. Petersmann, „Application of GATT by the Court of Justice of the European Communities“, *CMLR* 1983.397.

¹²⁴ 149/96 *Portugalsko v. Rada*; 307/99 *OGT Fruchthandelsgesellschaft mbH v. Hauptzollamt Hamburg-St. Annen*.

¹²⁵ Viz Ujednání o pravidlech a řízení při řešení sporů („DSB“) – příloha 2 k Dohodě WTO; Srov. F. Berrod, „La Cour de justice refuse l’invocabilité des accords OMC“, *RTDeur* 36(3), 7/8 2000, 420.

¹²⁶ K principu reciprocity Srov. 104/81 *Kupferberg*; 149/96 *Portugalsko v. Rada*: reciprocitu závazků, na nichž je Dohoda WTO postavena, je třeba odlišit od reciprocity právní – reciprocity právních účinků v národních právních řádech, kde může dojít k významným deformacím při aplikaci dohody.

¹²⁷ „Whereas the competence of the Community to conclude international agreements does not derive only from explicit conferral by the Treaty but may also derive from other provisions of the Treaty and from acts adopted pursuant to those provisions by Community institutions.“

¹²⁸ Srov. G. Sanders, „Wirkungen des Weltwirtschaftsrechts auf supranationale und nationale Rechtsordnungen am Beispiel des GATT“, in *Pluralität des Rechts – Regulierung im Spannungsfeld der Rechtsebenen*. Stuttgart, Stuttgart 2002; srov. též M. Pauknerová, „Právo Světové obchodní organizace, právo ES a vnitrostátní právo“, *Evropské právo*, 2002, č. 9, s. 2.

¹²⁹ Srov. 70/87 *Fediol III*; 69/89 *Nakajima v. Rada*; srov. P. Royla, „WTO-Recht – EG-Recht Kollision. Justiziabilität. Implementation“, *Europarecht*, 2001, č. 4, s. 506–508.

(2) když předpis EU výslovně na Dohodu WTO odkazuje.¹³⁰

Absenci přímého účinku dohod WTO (tj. možnost jednotlivců se jich dovolat před soudy v EU; viz část B shora) ESD právně dotahuje i tím, že odmítá i odpovědnost EU za škodu, která vznikne jednotlivcům tím, že jiní signatáři těchto dohod používají legální sankce, předvídané těmito dohodami z důvodu jejich porušení ze strany EU, např. tím, že na výrobky dovážené z EU ukládají dodatečná cla.¹³¹

4.2.3 NEPŘÍMÝ ÚČINEK VNĚJŠÍCH SMLUV

Při aplikaci národního práva mají orgány členských států povinnost interpretovat národní právo ve světle závazné normy EU, která není přímo použitelná; přímo použitelné normy EU pojmově tento další aplikační princip ke své aplikaci nepotřebují.¹³² Tato se nazývá nepřímý účinek anebo povinnost eurokonformního výkladu (poprvé formulováno v rozhodnutí ESD 14/83 Von Colson). Jejím základem je obecná zásada loajality členských států vůči EU. Jde rovněž o specifické prodloužení judikatury 106/77 Simmenthal II, ukládající orgánům členských států povinnost aplikovat závazné právo EU jako svoje vlastní.¹³³

Nepřímý účinek vnějších smluv lze – na rozdíl od jiných aktů přijímaných orgány EU – kromě zmíněného principu loajality odvodit i z výše zmíněné zásady závaznosti (viz část 4.2.1 shora), kterou ve vztahu k těmto smlouvám členským státům ukládá čl. 216/2 SFEU: řádně uzavřené vnější smlouvy „jsou závazné pro orgány EU i pro členské státy“. Orgány členských států jsou tak povinny i vnější smlouvy – v mezích zásady nepřímého účinku, vylučující zejména výklad národní normy *contra legem* (**vlastně contra pactum**) – **aplikovat ex offio**.

4.2.4 PŘEDNOST VNĚJŠÍCH SMLUV

Zásada přednostní aplikace práva EU obecně znamená, že při aplikaci práva jsou orgány členských států povinny dát přednost přímo použitelné normě EU před jakýmkoliv vnitrostátním pravidlem, tj. neaplikovat kolidující národní předpis.¹³⁴ Vnější smlouvy jsou akty práva EU, a proto ani jejich aplikační přednost před kolidující národní normou jim není cizí.

4.2.5 ODPOVĚDNOST ČLENSKÉHO STÁTU ZA PORUŠENÍ VNĚJŠÍCH SMLUV VŮČI JEDNOTLIVCI

Praktickým důsledkem zásady přednosti je, že národní orgány jsou povinny nahradit škodlivé následky přijetí nebo udržování národního opatření, odporujícího právu EU. Tato zásada je důležitá zejména v situacích, kdy došlo k porušení práva EU,

¹³⁰ C-377/02 Léon van Parys.

¹³¹ C-120/06 FIAMM.

¹³² Též dřívějších, ale stále platných rámcových rozhodnutí podle ex-čl. 24 SEU; C-105/03 Maria Pupino, bod 43.

¹³³ Blíže k této zásadě obecně srov. P. Svoboda, *Úvod do evropského práva*, s. 84.

¹³⁴ 106/77 Simmenthal II; blíže k této zásadě obecně srov. P. Svoboda, *Úvod do evropského práva*, s. 117.

toho se ale nelze dovolat na základě přímého účinku, ani neexistuje národní norma, na níže by se dala aplikovat zásada nepřímého účinku. Za takové situace by plná účinnost práva EU byla zpochybněna, kdyby jednotlivci za takové situace neměli právo na náhradu škody, a proto zásada odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva EU je „inherentní systému Smlouvy“ (C-6&9/90 Francovich).¹³⁵

Teoreticky pokrývá tato zásada i škodu způsobenou porušením vnější smlouvy. Jednou z podmínek této odpovědnosti je dostatečná závažnost porušení unijního aktu – vnější smlouvy ze strany členského státu, ať už komisivně či omisivně. Taková hypotéza přichází v úvahu tehdy, kdy členský stát má povinnost vnější smlouvu uplatňovat ať prováděcím předpisem či praktickou aplikací individuálními právními akty či jinak. Velmi dobře je tato odpovědnost představitelná – alespoň pokud jde o pasivní legitimaci členského státu k žalobě – u smluv smíšených. Nemáme ale dosud k dispozici dostatečnou judikaturu k rozvinutí této úvahy.

Obecně však se jedná o podmnožinu smluvní odpovědnosti EU za škodu: jednou z podmínek jejího uplatnění je, že žalobce nejprve vyčerpal možnosti odškodnění za strany členských států.¹³⁶ Není přitom jasné, zda takto konstruovaná odpovědnost je odpovědností solidární či paralelní.

5. ODPOVĚDNOST EU A ČLENSKÝCH STÁTŮ ZE SMÍŠENÝCH SMLUV

Vnitrostátní právo je ovlivňováno i tím, že musí počítat s odpovědností členského státu z některých vnějších smluv EU, kterou sdílí společně s EU. Tento problém se týká především tzv. smíšených smluv, jichž jsou členské státy signatáři. Problém odpovědnosti EU a členských států ze smíšených smluv má logicky přímou návaznost na otázky dělitelnosti v ní obsažených závazků, tj. na skutečnost, zda v textu smíšené smlouvy je výslovně uvedeno rozdělení pravomocí mezi EU a členské státy. Při jeho řešení je třeba brát v úvahu i práce Komise pro mezinárodní právo na kodifikaci odpovědnosti mezinárodních organizací.¹³⁷

5.1 ODPOVĚDNOST ZE SMÍŠENÝCH SMLUV BEZ VÝSLOVNÉHO ROZDĚLENÍ PRÁVOMOCÍ

Nedělitelný závazek EU a jeho členských států ze smíšené smlouvy, jež nespécifikuje rozdělení pravomocí mezi nimi, implikuje společnou a solidární odpovědnost;¹³⁸ to uznává i ESD: z titulu smíšené smlouvy jsou EU a jeho členské státy společně odpovědní vůči svým partnerům „za splnění všech povinností vyplývajících

¹³⁵ Blíže k této zásadě obecně srov. P. Svoboda, *Úvod do evropského práva*, s. 127.

¹³⁶ Srov. 5-24/66 Kampffmeyer; blíže k této odpovědnosti P. Svoboda, *Úvod do evropského práva*, s. 149.

¹³⁷ P. J. Kuijper, E. Paasivirta, „Further Exploring International Responsibility“, *International Organizations Law Review*, 2004, s. 111–128.

¹³⁸ Srov. P. Eeckhout, *External Relations of the European Union*. Oxford, Oxford University Press 2004, s. 222–223; G. Gaja, „The European Community's Rights and Obligations under Mixed Agreements“, in D. O'Keefe and H. G. Schermers, eds., *Mixed Agreements*. Deventer, Kluwer 1983, s. 137.

z podepsaných závazků, ledaže ustanovení smlouvy stanoví jinak“ (C-316/91 EP v. Rada, bod 29).¹³⁹ Některé smlouvy tuto odpovědnost zakotvují i výslovně a bezvýhradně,¹⁴⁰ jindy je možno namítat dělenou odpovědnost.¹⁴¹ Několik příkladů této společné a nerozdílné (solidární) odpovědnosti EU najdeme též v praxi WTO.¹⁴²

Není-li právním základem této solidární odpovědnosti přímo konkrétní smíšená smlouva, musíme jej hledat v mezinárodním právu; zde nám může pomoci návrh kodifikace práva odpovědnosti mezinárodních organizací, již připravuje Komise OSN pro mezinárodní právo („Návrh“). Vzhledem k tomu, že jde o odpovědnost společnou a nerozdílnou, musíme hledat právní základ zvlášť pro EU a zvlášť pro členské státy, jež budeme zkoumat blíže.

Zde hledáme právní základ mezinárodní odpovědnosti členských států za to, když se unijní akt ocitne v rozporu se smíšenou smlouvou. Podle čl. 28 Návrhu „členský stát mezinárodní organizace je mezinárodně odpovědný, pokud se vyhne některému ze svých mezinárodních závazků tím, že přeneše pravomoc ohledně tohoto závazku na organizaci a tato organizace spáchá skutek, jenž, kdyby byl spáchán oním státem, by znamenal porušení tohoto závazku“. Přiřítatelnost aktu EU členskému státu tedy vyplývá z toho, že jsou takovým aktem vázány. Vzhledem k tomu, že členské státy jsou mezinárodně zavázány smíšenou smlouvou jako celkem, odporující akt EU zakládá i jejich odpovědnost.

5.2 ODPOVĚDNOST ZE SMÍŠENÝCH SMLUV S VÝSLOVNÝM ROZDĚLENÍM PRÁVOMOCÍ

Výše (viz část 5.1) jsme uvedli, že ESD uznává mezinárodní společnou a nerozdílnou odpovědnost EU a jeho členských států z titulu smíšené smlouvy „ledaže ustanovení smlouvy stanoví jinak“ (C-316/91 EP v. Rada, bod 29). „Jinak“ smíšená smlouva stanoví tehdy, když obsahuje rozdělení pravomocí mezi EU a její členskými státy, takže je zřejmé, že členský stát není zavázán smíšenou smlouvou z titulu svého členství v EU, ale samostatně vedle něho; pak EU a členské státy odpovídají samostatně

¹³⁹ Srov. podobně Komise ve věci C-13/00 Komise v. Irsko a GA Tesaro ve stanovisku k C-53/96 Hermès. Naproti tomu GA Mischo ve stanovisku k C-13/00 Komise v. Irsko (bod 30) osamocněně říká, že „skutečnost, že Společenství a jejich členské státy se uchýlily k formě smíšené smlouvy, ukazuje třetím státům, že tato smlouva jako celek nespadá do komunitární pravomoci až tudíž Společenství a priori nebere na sebe odpovědnost kormě těch částí, jež spadají do její pravomoci“.

¹⁴⁰ Srov. čl. 75 Euro-středozevní smlouvy o přidružení s Izraelem (ÚV 2000 L 147, s. 3), podle něhož pro účely aplikace postupu o řešení sporů před Radou přidružení „Společenství a členské státy se považují za jedinou stranu sporu“.

¹⁴¹ Např. Příloha B ke Smlouvě o ochraně Rýna proti chemickému znečištění (ÚV 1977 L 240, s. 37): „V případě sporu mezi dvěma smluvními stranami, z nichž jedna je členský stát EHS, musí druhá strana předat svůj návrh současně členskému státu i Společenství, jež mu společně ve lhůtě dvou měsíců sdělí, zda stranou sporu jsou členský stát, Společenství nebo stát a Společenství společně. Není-li toto sdělení učiněno včas, má se za to, že členský stát a Společenství tvoří jednu a stejnou stranu sporu pro účely aplikace této přílohy.“

¹⁴² Srov. žalobu USA proti ES a Irsku kvůli nekompatibilitě irského práva s dohodou TRIPs (zpráva zvláštní skupiny z 13. 9. 2002 WT/DS115/3, WT/DS82/3); srov. též žalobu USA proti Irsku a Spojenému království na zdanění telekomunikačního zboží v oblasti výlučné pravomoci Společenství (zpráva zvláštní skupiny z 5. 2. 1998 WT/DS62/R, WT/DS67/R, WT/DS68/R); žaloby více členských států proti komunitární legislativě o ochranných známkách a zeměpisných označeních původu a jejich aplikaci v členských státech kvůli rozporu s TRIPs (zpráva zvláštní skupiny z 29. 9. 2006 WT/DS291/R, WT/DS/R, WT/293/R).

podle svých pravomocí.¹⁴³ Odpovědnost EU je tedy evidentní, spočívá-li protiprávní jednání v přijetí aktu EU odporujícího smíšené smlouvě, anebo nedodržení jiných ustanovení zavazujících EU. Odpovědnost EU ovšem nastává – podle výše uvedené teorie kontroly – i tehdy, když členský stát přijme národní akt odporující aktu EU, i když sám akt EU smíšené smlouvě neodporuje. Je tomu tak proto, že jde o akt v oblasti pravomocí EU a nikoliv státních; jak výše uvedeno, kritériem pro přičitatelnost je rozdělení pravomocí a ne autorství porušujícího aktu.¹⁴⁴

Z principu přičitatelnosti podle rozdělení pravomocí a ne podle autorství porušujícího aktu jsou ovšem možné výjimky (tj. že kritériem je naopak autorství porušujícího aktu a ne rozdělení pravomocí) dvojího druhu: (1) výjimky na základě specifických ustanovení smíšených smluv¹⁴⁵ a (2) výjimky podle čl. 29 Návrhu, zakládající subsidiární odpovědnost členských států pro případ, že by EU své odpovědnosti nedostálo: „... členský stát mezinárodní organizace odpovídá za mezinárodně protiprávní skutek této organizace v případě, že (a) přijal odpovědnost za tento skutek; nebo (b) způsobil, že třetí poškozená strana s jeho odpovědností počítá. ... Má se za to, že mezinárodní odpovědnost státu podle odstavce 1 má subsidiární povahu.“ Komplementarita, která je základem smíšených smluv, znamená mj., že EU a členské státy jsou společně zavázány celou smíšenou smlouvou ve vztahu ke svým pravomocím a ne ve vztahu k jednotlivým ustanovením smíšené smlouvy, čímž mohou u třetích států vyvolat předpoklad, že smíšenou smlouvu někdo na evropské straně splní – ať už EU či členské státy.¹⁴⁶

5.3 ODPOVĚDNOST EU Z PORUŠENÍ DOHOD WTO

Dohody WTO jsou vnějšími smlouvami smíšenými, jejich stranami jsou jak EU jakožto právní nástupkyně ES, tak i členské státy EU (viz blíže část 3.4.3A(iv)). Programově jim, stejně jako doporučením a rozhodnutí Orgánu pro řešení sporů WTO, ESD odepírá – až na výjimky – přímý účinek. Vnitrostátní právo členských států je tedy ovlivněno tak, že vnitrostátní soudy nejsou povinny aplikovat přímo Dohody WTO.

Jde však o smlouvy smíšené, a proto vyvstávají otázky nad těmi částmi Dohod WTO, jež spadají do pravomocí členských států: těm by členské státy mohly přiznávat postavení

¹⁴³ S tímto důsledkem dělitelnosti závazků počítá např. čl. 6/1 přílohy IX Úmluvy OSN o mořském právu: „Strany, jež mají pravomoc podle čl. 5 této přílohy odpovídají za jakékoliv nedodržení povinností vyplývajících z této úmluvy a za jakékoliv jiné její porušení.“ Podobně čl. 26/3(b) Energetické charty (ÚV 1998 L 69, s. 115): „Evropské společenství odpovídá za provádění povinností vyplývajících z úmluvy, jež spadají do platného komunitárního práva.“

¹⁴⁴ Shodně E. Nefframi, „International Responsibility of the European Community and of the Member States under Mixed Agreements“, in E. Cannizzaro, ed., *The European Union as an Actor in International Relations*. The Hague, Kluwer 2002, s. 18, bod 72.

¹⁴⁵ Např. čl. 6/2 přílohy IX Úmluvy OSN o mořském právu: „Každý smluvní stát může žádat na mezinárodní organizaci nebo jejích členských státech, jež jsou stranami úmluvy, aby uvedly, komu ve zvláštním případě připadá odpovědnost. Organizace a dotyčné členské státy jsou povinny sdělit tuto informaci. Pokud tak neučiní v rozumné lhůtě nebo pokud sdělí rozporné informace, jsou považovány za odpovědné společně a nerozdílně.“ Podobně čl. 4/6 Kjótského protokolu (ÚV 2002 L 130, s. 4): „Pokud Strany jednající společně tak činí v rámci regionální ekonomicko-integrační organizace, jež je sama Stranou tohoto Protokolu a v souladu s ní, každý členský stát této regionální ekonomicko-integrační organizace individuálně a společně s touto regionální ekonomicko-integrační organizací jednající podle čl. 24 odpovídá za úroveň svých emisí, jak je notifikoval podle tohoto článku, v případě, kdy nelze dosáhnout celkové kumulované úrovně snížení emisí.“

¹⁴⁶ Shodně např. H. Krück, *Völkerrechtliche Verträge im Recht der Europäischen Gemeinschaften*. Berlin, Springer Verlag 1997, s. 142.

ve svém právním řádu podle svých mezinárodněprávních standardů, nakolik by to nenařušilo zásadu soudržnosti vnějších činností EU.¹⁴⁷ Ta je zakotvena specificky i pro SOP: „Společná obchodní politika se zakládá **na jednotných zásadách**...“ (čl. 207 SFEU).

Smluvní odpovědnosti se tak smluvní strany poškozené jednáním EU nemohou dovolat u ESD, ale zejména u Orgánu pro řešení sporů WTO (a také tak hojně činí). Jelikož jedním z možných důsledků neochoty EU podřídit se závaznému rozhodnutí, jež tento orgán vydává, je sankce ve formě např. poškození jiného zboží pocházejícího z EU sankcemi cly, vzniká tak obchodníkům z EU škoda, jejíž náhrady se dovolávají na základě **mimosmluvní** odpovědnosti u ESD. ESD v této souvislosti konstatuje, že porušení dohod WTO např. přijetím nařízení je porušení legislativní činnosti EU, jejíž protiprávnost nelze konstatovat, neboť (a) dohody WTO nemají přímý účinek, a tak se jich nelze dovolat u soudu; stejně tak rozhodnutí ORS nemají přímý účinek, (b) uplynutí lhůty k jejich provedení neznamená konec možnosti jednat o urovnání sporu, v čemž nelze orgány EU ani nepřímou omezovat vyvozováním mimosmluvní odpovědnosti EU, (c) taková situace nepřekračuje běžné obchodní riziko, s nímž obchodníci musejí počítat: „Hospodářský subjekt, jehož činnost spočívá zejména ve vývozu na trhy třetích států, si tak musí být zejména vědom skutečnosti, že obchodní postavení, které má v daném okamžiku, může být ovlivněno a změněno rozmanitými okolnostmi, a že mezi nimi figuruje možnost ..., že takový třetí stát přijme opatření týkající se suspenze koncesí v reakci na pozici přijatou jeho obchodními partnery v rámci WTO a svobodně si za tím účelem zvolí, ... na které se budou uvedená opatření vztahovat.“¹⁴⁸ Např. ve věci C-120/06 P FIAMM, byl vývoz italského výrobce **autobaterií** do USA poškozen sankčním clem za to, že EU se nepodřídila rozhodnutí ORS ohledně dovozu **banánů** do EU.

6. KE VZTAHU ČESKÉHO PRÁVA A TZV. VNĚJŠÍCH SMLUV

Účinky práva EU v členských státech byly dohodnuty na základě mezinárodní smlouvy – primárního práva EU (nejčastěji ne výslovně, ale ústy judikatury ESD), a proto již není na signatářích primárního práva (členských státech), aby tito jednostranně stanovovali tyto účinky (včetně postavené vnějších smluv) ve svých právních řádech. Proto také právním účinků práva EU ve vnitrostátních právních řádech je právo EU samo, ne např. ústavní předpisy (jako český čl. 10 či 10a Úst).¹⁴⁹

Stejně jako předchozí ex-čl. 300/7 SES, i nový čl. 216/2 SFEU stanovuje závaznost vnějších pro členské státy: „Dohody uzavřené Unií 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

¹⁴⁷ Blíže P. Svoboda, *Právo vnějších vztahů EU*, s. 13.

¹⁴⁸ C-497/06 P *Succhi di Frutta*; C-120/06 P *FIAMM*, bod 182.

¹⁴⁹ Shodně náleží Pl. ÚS 50/04, první věta: „Bezprostřední použitelnost ve vnitrostátním právu a přednostní aplikace nařízení vyplývá z vlastní dogmatiky komunitárního práva, tak jak byla v minulosti podána v judikatuře ESD.“ Shodně též srov. P. Mlsna, J. Kněžínek, *Mezinárodní smlouvy v českém právu*, s. 304, hovořící o mezinárodních smlouvách použitelných ve vnitrostátním právu *eo ipso*, na rozdíl od mezinárodních smluv, jež mají aplikační přednost jen díky ustanovení vnitrostátního práva, protože takový jejich účinek nebyl na základě příslušné mezinárodní smlouvy dohodnut.

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 *à contrario* z ex-čl. 24/5 SEU.¹⁵⁰

Tato závaznost platí i pro mezinárodní smlouvy členských států: „Dohody uzavřené Uníí jsou závazné pro orgány Unie i pro členské státy.“¹⁵¹ Tato závaznost má důsledky i pro mezinárodní smlouvy členských států: ty musejí být v souladu i s vnějšími smlouvami EU, včetně vnějších smluv SZBP a PJSVT.

Proto členský stát (a) musí 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 členského státu.¹⁵²

V ČR vnější smlouvy EU představují mezinárodněprávní (a ujednání) závazek, který je ČR podle čl. 1/2 Ústavy ČR povinna dodržovat. Diskuse se vede okolo otázky, zda v případě některých smluv je vůbec třeba jejich vnitrostátní schvalování, a pokud ano, zda podle čl. 10 či 10 a Úst.

Tzv. **smíšené smlouvy** (viz 3.4.3A), uzavírané společně EU a jejími členskými státy,¹⁵³ zpravidla spadají pod čl. 10 Ústavy ČR (neboť jejich obsah spadá pod čl. 49 Úst.), i když přísně vzato jen tou částí, jež spadá do pravomoci členských států a kvůli níž jsou

¹⁵⁰ 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. V. Balaš, „Aplikace mezinárodních smluv uzavíraných v rámci III. pilíře“, *Právní forum*, 2004, č. 1, s. 8). Závaznosti 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 (prostě zdržení hlasování – ex-čl. 23/1/1 SEU) navíc konstruktivní abstinence ani nezbavovala povinnosti provést rozhodnutí.

¹⁵¹ Oproti předchozí úpravě jsou zde dvě změny: (i) v důsledku nástupnictví EU na místo ES došlo k odpočítání 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 *à contrario* z ex-čl. 24/5 SEU. 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. V. Balaš, „Aplikace mezinárodních smluv uzavíraných v rámci III. pilíře“, s. 8). Závaznosti 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 (prostě zdržení hlasování – ex-čl. 23/1/1 SEU) navíc konstruktivní abstinence ani nezbavovala povinnosti provést rozhodnutí.

¹⁵² Srov. K. Klíma, *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň, Aleš Čeněk 2005, s. 38–39.

¹⁵³ Srov. nálezn. Pl. 19/08, bod 182 (publikováno pod č. 446/2008 Sb.).

členské státy za signatáře přibírány;¹⁵⁴ pro zbytek smíšené smlouvy by tak teoreticky měl být aplikovatelný čl. 10a Ústavy ČR.¹⁵⁵

Uzavírání **vnějších smluv SZBP** Radou EU patří mezi pravomoci, jež byly podle čl. 10a Ústavy „přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci,“ a to i podle judikatury Ústavního soudu.¹⁵⁶ Vnější smlouvy SZBP byly uzavírány pod ex-čl. 24 a 38 SEU, jichž se týkalo usnesení vlády čl. 390/2006, předpokládající postup, jakoby tyto vnější smlouvy byly ve výlučné pravomoci ČR. Usnesení vlády č. 980/2006 pak vnitrostátní schvalování vnějších smluv uzavíraných podle ex-čl. 24 SEU modifikovalo tak, že ukládají-li tyto smlouvy ČR povinnosti, jež jsou již předmětem jiného aktu EU, nebo zavazují-li takové smlouvy pouze orgány EU, může s nimi příslušný ministr vyslovit souhlas v Radě EU na základě „pouhého“ mandátu uděleného Výborem pro Evropskou unii (vládní orgán zřízený pro koordinaci agend EU).

Jakkoliv ČR není přímou stranou vnějších smluv SZBP (nejde-li o smlouvu smíšenou), rozhodla se pro vnitrostátní 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 tohoto ustanovení vyplývá pravomoc prezidenta republiky ke sjednávání a ratifikaci mezinárodních smluv podle čl. 63/1(b) Ústavy ČR, resp. k přenosu této pravomoci na vládu a na její členy,¹⁵⁷ včetně možné výhrady prezidenta republiky o tom, že smlouvu sjedná 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 předvidá *Směrnice vlády ke sjednávání mezinárodních smluv v rámci Evropské unie a k jejímu vnitrostátnímu provádění*,¹⁵⁸ (na nové se pracuje), kterou vydalo Minister-

¹⁵⁴ Proto také ESD si 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 Hermès, C-300&392/98 Parfums Christian Dior).

¹⁵⁵ K odlišnému pohledu na vztah vnějších smíšených smluv a čl. 10 a 10a Ústavy ČR srov. J. Malenovský, „K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva“, s. 774 an.

¹⁵⁶ 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.).

¹⁵⁷ Srov. rozhodnutí prezidenta republiky č. 144/1993 Sb.: toto rozhodnutí se týká jen těch mezinárodních smluv, k jejichž ratifikaci se nevyžaduje souhlas obou komor Parlamentu ve smyslu čl. 49 Úst. a jež se podle čl. 10 Úst. nestanou součástí českého právního řádu s aplikační předností před zákony; srov. shodně P. Mlsna, J. Kněžínek, *Mezinárodní smlouvy v českém právu*, s. 212. K tomuto rozhodnutí podotýkáme, že prezident republiky v něm zjevně překročil své pravomoci, když svěřil **schvalování** některých mezinárodních smluv vládě či jejím členům: „schvalování“ je jen jiný výraz pro vyjádření souhlasu státu být vázán mezinárodní smlouvou ve smyslu čl. 11-17 VÚSP a ratifikace je jen jedním ze způsobů schvalování, ostatní způsoby schvalování nejsou v pravomoci prezidenta, a proto je nemá právo přenášet na vládu či její členy. Ostatní způsoby schvalování mezinárodních smluv Ústava ČR nepřiděluje žádnému jinému státnímu orgánu, důvodem tohoto opomenutí patrně byl omyl ústavodárce v tom, že ratifikace není totéž co schvalování.

¹⁵⁸ 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

stvo zahraničních věcí ČR v rámci své působnosti podle § 6/3(f) tzv. kompetenčního zákona.¹⁵⁹

- 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.¹⁶⁰ To konkrétně znamená, že
 - u **prezidentských smluv**¹⁶¹ 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);¹⁶²
 - 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;¹⁶³
 - totéž platí pro smlouvy, na jejichž plnění se ČR nebude podílet (např. smlouva týkající se mise, jíž se ČR neúčastní – čl. 16/5 směrnice).

Pokud vnější ujednání 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.

- V rámci **SZBP** se typově odlišují smlouvy (i) participační, (ii) statusové a (iii) bezpečnostní.
 - (i) **Participační dohody** umožňují účast třetího státu na misi EU.¹⁶⁴ Zde pro ČR většinou nevznikají žádné nové závazky, účast ČR na dané misi se řídí již dříve přijatým rozhodnutím o společné akci. Výjimkou jsou prohlášení o vzdání se nároku na náhradu škody, jež nespádají do pravomoci EU a jež učiní členské státy. Toto prohlášení podléhá vnitrostátnímu schválení členského státu, obsahově závazky z prohlášení o vzdání se nároku na náhradu škody nepřesahují rámec dohody **resortní** kategorie.

sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv; srov. usnesení vlády č. 131 z 11. 2. 2004.

¹⁵⁹ Zákon č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁰ To mimo jiné 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.

¹⁶¹ 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.

¹⁶² 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.

¹⁶³ 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.

¹⁶⁴ Vzorové individuální dohody o účasti na vojenské operaci viz dokument Rady EU č. 12047/04; o účasti na civilní operaci EU viz dokument Rady EU č. 12050/04, vzorové rámcové dohody o účasti na operacích EU viz přílohy I a II k dokumentu Rady EU č. 6284/04.

- (ii) **Statusové dohody**¹⁶⁵ upravují podmínky pobytu civilní nebo vojenské mise ve třetím státě. Závazky se zde sice týkají především třetího státu (např. vynětí příslušníků mise ze své jurisdikce), ale v pravomoci členských států (a ne EU) jsou opět ustanovení o náhradě škody, jež by se hradila z rozpočtu členského státu. Proto je třeba vnitrostátní schválení tohoto závazku, obsahově však závazky k náhradě škody nepřesahují rámec dohody **resortní nebo vládní** kategorie.
- (iii) **Bezpečnostní dohody**¹⁶⁶ umožňují stranám navzájem se seznamovat s utajovanými skutečnostmi. Tyto dohody standardně zavazují pouze orgány EU, nikoli členské státy, a není *tedy třeba jejich další vnitrostátní schválení*. V rámci EU jsou navíc pravidla pro nakládání s utajovanými skutečnostmi stanovena vnitřními předpisy, které jsou pro členské státy závazné a které též stanovují povinnost ochrany utajovaných skutečností poskytnutých třetími státy.
- Smlouvy **PJSVT** jsou zpravidla smlouvami **prezidentské** kategorie, protože upravují např. právní pomoc nebo vydávání mezi členskými státy EU a třetím státem. Tyto smlouvy se standardně dotýkají práv a povinností osob, a upravují tak otázky týkající se základních práv.¹⁶⁷ Od vstupu v platnost Lisabonské smlouvy však u řady z nich nebude třeba v ČR vnitrostátní ratifikace, neboť jejich předmět úpravy spadá do výlučné pravomoci EU.

Pokud jde o závazek slučitelnosti mezinárodních smluv ČR s unijním *acquis* (včetně SZBP¹⁶⁸ a PJSVT), ten pro ČR navíc výslovně vyplývá z čl. 6/10 Aktu o přistoupení (publikován pod č. 44/2004 Sb.m.s.): „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 jednou nebo více třetími zeměmi před přistoupením, odstoupí od této dohody podle podmínek v ní stanovených.“

7. ZÁVĚR

Šíře vnitrostátních účinků vnějších smluv EU je značná, počíná otázkami týkajícími se pravomocí k jejich sjednávání a končí odpovědnostními vztahy z jejich porušení. Dvojjediná povaha těchto smluv – jakožto aktů práva EU i mezinárodních smluv – vyžaduje daleko větší obezřetnost při právním ošetření nežádoucích účinků, jež tyto smlouvy mohou vyvolat např. v oblasti nepřímé harmonizace práva členských států, vzniku nechtěné mezi národní odpovědnosti za škodu apod.

¹⁶⁵ Vzorová dohoda SOMA (statut civilní mise) je v dokumentu Rady EU č. 8720/05, vzorová dohoda SOFA (statut vojenské mise) je v dokumentu Rady EU č. 10564/05.

¹⁶⁶ Vzorová dohoda je v dokumentu Rady EU č. 13819/03.

¹⁶⁷ Např. Dohoda EU-USA o vydávání, Dohoda EU-USA o vzájemné právní pomoci, Dohoda EU-Island a Norsko o vzájemné právní pomoci a Dohoda EU+ES-Švýcarsko o přidružení Švýcarska k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis* (+ dohoda s Lichtenštejnskem o přistoupení k ní), Dohoda EU-Island a Norsko o postupech předávání mezi členskými státy EU a Islandem a Norskem.

¹⁶⁸ Před LS závaznost vnějších smluv SZBP mohla být upozaděna výše zmíněným ex-čl. 24/5 SEU, vnější smlouvy SZBP uzavřené před vstupem ČR do EU ale závazné byly díky čl. 6/10 Aktu o přistoupení.

Lisabonská smlouva sice přinesla zejména do oblasti sjednávání vnějších smluv značné zpřehlednění, 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 své 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.

INTERNAL LEGAL CONSEQUENCES OF EU EXTERNAL AGREEMENTS

Summary

This paper aids at analyzing legal consequences that so-called EU external agreements may have in internal legal orders of EU Member States. These consequences are linked first of all to the double nature of the said external agreements as – at the same time – EU law acts adopted by EU institutions and treaties under international law. A second layer of consequences arises from domestic rules linked to approving these external agreements by internal constitutional procedures; this area is specifically sensitive with regard to EU CFSP agreements. Thirdly, international and EU responsibility of both EU and its Members States for carrying out external agreements is analyzed. These problems are particularly integrating because international law rules of international organizations' responsibility are only being formulated.

Key words: external agreements, international responsibility of EU, previous agreements, CFSP agreements, concluding of external agreements, mixed agreements

Klíčová slova: vnější smlouvy, mezinárodní odpovědnost EU, dřívější smlouvy, smlouvy SZBP, uzavírání vnějších smluv, smíšené smlouvy