

## PRAMENY PRÁVA EU VE SVĚTLE LISABONSKÉ SMLOUVY

RICHARD KRÁL

### ÚVODEM

Lisabonská smlouva (dále též „LS“)<sup>1</sup> vnáší do problematiky pramenů práva Evropské unie (dále jen „EU“) celou řadu nových aspektů a věcí. Účelem článku je tyto novinky nastínit, utřídit a provést jejich prvotní analýzu. Článek se v této souvislosti bude konkrétně zabývat:

- a) dopady zrušení třípilířové struktury EU na systém pramenů práva EU,
- b) začleněním Listiny základních práv EU do primárního práva EU,
- c) změnami v typologii právních aktů EU,
- d) změnami v legislativním procesu EU,
- e) širší aktivní legitimací jednotlivců k napadání právních aktů EU žalobou na neplatnost u Soudního dvora EU (dále jen „ESD“).

### DOPADY ZRUŠENÍ TŘÍPILÍŘOVÉ STRUKTURY EU NA SYSTÉM PRAMENŮ PRÁVA EU

Lisabonská smlouva jak známo přinesla zrušení dosavadní třípilířové struktury EU. Do nové „jednopilířové“ EU zřúzovaly dosavadní I. pilíř EU (s výjimkou Euratomu),<sup>2</sup> tj. komunitární pilíř bez Euratomu, dosavadní II. pilíř EU, tj. Společná zahraniční a bezpečnostní politika, jakož i dosavadní III. pilíř EU, tj. Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech.

Díky zrušení třípilířové struktury EU tudíž odpadá hlavní důvod pro dosavadní členění pramenů práva EU na prameny práva I. pilíře (tj. práva komunitárního/ES) prameny práva II. pilíře a prameny práva III. pilíře. Nově lze proto hovořit o novém jednotném systému pramenů práva EU, který v mnohém vychází z dosavadního systému pramenů práva ES. Vzhledem k tomu však, že, jak zmíněno, byl Euratom vyčleněn

<sup>1</sup> Úřední věstník EU C 306/1 z 17. 12. 2007.

<sup>2</sup> Do nové jednopilířové EU přešlo z komunitárního pilíře pouze Evropské společenství (ES), které však „fúzí“ s ostatními pilíři zaniklo a jeho právní nástupkyní se stala EU (srov. čl. 1 SEU). Euratom do nové EU nepřešel a byl tak z ní vyčleněn.

z EU, je i nadále možno hovořit o pramenech komunitárního práva, ale formálně správně pouze tehdy mají-li se na mysli prameny práva Euratomu.

Osud dosavadních, a to sekundárních pramenů práva II. a III. pilíře řeší hlava VII. Protokolu č. 36 o přechodných ustanoveních. Tyto prameny i jejich dosavadní právní účinky zůstávají zachovány a to, až do jejich zrušení, zániku či změny podle SEU či SFEU.<sup>3</sup> Po přechodnou dobu, tj. než dojde k zrušení, zániku či změně sekundárních pramenů práva původního II. a III. pilíře EU, tak vedle sebe budou koexistovat nový (jednotný) systém sekundárních pramenů práva EU a dosavadní systémy sekundárních pramenů práva II. a III. pilíře. Specifické pětileté přechodné období nicméně platí pro právní akty III. pilíře. Pokud nedojde ke zrušení či změně těchto aktů v této lhůtě, tak okamžikem uplynutí této lhůty Komise nově získá pravomoc žalovat členské státy pro porušení těchto aktů a ESD získá plnou pravomoc k jejich výkladu a přezkumu jejich platnosti.<sup>4</sup>

Výše uvedené lze konkrétněji ilustrovat na osudu rámcových rozhodnutí EU, tj. aktů dosavadního III. pilíře. Nově již nebudou přijímána žádná rámcová rozhodnutí EU, jež by upravovala problematiku policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Místo nich budou přijímány směrnice EU, případně obecně závazná rozhodnutí EU. Dosavadní rámcová rozhodnutí a jejich právní účinky (tj. např. i nemožnost jejich přímého účinku) budou ale zachována, a to do té doby než budou směrnicemi či jinak zrušena či změněna. V případě však, že nedojde ke zrušení či změně dosavadních rámcových rozhodnutí do pěti let od vstupu LS v platnost, tak okamžikem uplynutí této lhůty Komise nově získá pravomoc žalovat členské státy pro porušení rámcových rozhodnutí a ESD získá plnou pravomoc k jejich výkladu a přezkumu jejich platnosti.

## ZAČLENĚNÍ LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV EU DO PRIMÁRNÍHO PRÁVA EU

Listina základních práv EU získává na základě čl. 6 odst. 1 SEU stejnou právní sílu jako SEU a SFEU. Díky LS tedy Listina základních práv EU nejen získává právně závazný charakter, ale dochází i k jejímu vyzdvižení na úroveň primárního práva EU. Listina se tak stala jedním z pramenů primárního práva EU.

Díky Protokolu č. 30<sup>5</sup> je však tato Listina uplatňována v Polsku a Velké Británii v poněkud omezenějším rozsahu. Po provedení příslušné formálně právní změny v Protokolu, která byla v politické rovině odsouhlasena na zasedání Evropské rady v říjnu 2009, bude Listina v omezenějším rozsahu uplatňována i v ČR. Je proto na místě zabývat se tím v jakém rozsahu Protokol omezuje uplatňování Listiny v těchto třech zemích.

<sup>3</sup> Konsolidované znění Smlouvy o EU (SEU) a Smlouvy o fungování EU (SFEU) bylo uveřejněno v Úředním věstníku EU C 115 z 9. 5. 2008.

<sup>4</sup> Srov. čl. 10 odst. 1 Protokolu o přechodných ustanoveních.

<sup>5</sup> Protokol o uplatňování Listiny základních práv EU v Polsku a ve Spojeném království.

Protokol obsahuje pouhé dva články.<sup>6</sup> Z těchto dvou článků podle mne vyplývá následující.

Za prvé, článek 1. odst. 1 neomezuje uplatňování Listiny v dotyčných třech zemích nad rámec omezenosti jejího uplatňování v ostatních členských zemích EU.<sup>7</sup> Článek 1. odst. 1 podle mne pouze potvrzuje, že Listina může mít přímý vnitrostátní výlukový účinek (tj. lze se jí vnitrostátně dovolávat za účelem dosažení neaplikace vnitrostátního předpisu) pouze ve vztahu k těm vnitrostátním předpisům, resp. jejich částem, jež provádějí právo EU (tj. např. ve vztahu k vnitrostátním předpisům transponujícím směrnice EU).

Za druhé článek 1. odst. 2 na rozdíl od čl. 1. odst. 1 omezuje uplatňování Listiny v dotyčných třech zemích nad rámec omezenosti jejího uplatňování v ostatních členských zemích. Konkrétně tento článek pouze oněm třem zemím zaručuje (ostatní země tuto záruku nemají), že práva zakotvená v hlavě IV. Listiny (tj. zejména sociální práva) nejsou vnitrostátně soudně přímo vymahatelná. Tento článek tedy v oněch třech zemích omezuje vnitrostátní aplikovatelnost hlavy IV. Listiny, přesněji řečeno předem vylučuje přímý vnitrostátní (substituční) účinek této hlavy.

Za třetí, článek 2. lze podle mne chápat tak, že obdobně jako čl. 1. odst. 2 omezuje uplatňování Listiny v dotyčných třech zemích nad rámec omezenosti jejího uplatňování v ostatních členských zemích. Konkrétně tento článek pouze oněm třem zemím zaručuje (ostatní země tuto záruku nemají), že pokud jde o ustanovení Listiny, jež odkazují na vnitrostátní předpisy a zvyklosti, tak na dotyčné země se tato ustanovení vztahují pouze v tom rozsahu, v jakém jsou práva nebo zásady obsažené v takovýchto ustanoveních Listiny uznávány v jejich vnitrostátních předpisech nebo zvyklostech. Článek 2 tedy plně nechává na dotyčných třech zemích to, v jakém rozsahu budou akceptovat práva a svobody obsažené v těch ustanoveních Listiny, jež odkazují na vnitrostátní předpisy či zvyklosti. Toto s sebou logicky nese nemožnost jakéhokoliv přímého účinku těchto ustanovení Listiny v dotčených třech zemích.

Shrnout k Protokolu č. 30 tudíž lze, že pro dotyčné tři země představuje jakýsi obranný štít, tedy jakousi pojistku pro případ, že by se Soudní dvůr EU vydal cestou extenzivního výkladu Listiny a zejména cestou extenzivního výkladu jejich přímých vnitrostátních účinků.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Článek 1 zní:

„1. Listina nerozšiřuje možnost Soudního dvora Evropské unie ani jakéhokoliv soudu Polska či Spojeného království shledat, že právní a správní předpisy, zvyklosti nebo postupy Polska či Spojeného království nejsou v souladu se základními právy, svobodami nebo zásadami, které Listina potvrzuje.

2. Zejména, a aby se předešlo jakémoliv pochybnosti, nic v hlavě IV Listiny nezakládá soudně vymahatelná práva plná v Polsku či ve Spojeném království, pokud tato práva nejsou stanovena ve vnitrostátním právu Polska či Spojeného království.“

Článek 2 zní:

„Tam, kde ustanovení Listiny odkazuje na vnitrostátní právní předpisy a zvyklosti, vztahuje se toto ustanovení na Polsko či Spojené království pouze v tom rozsahu, v jakém jsou práva nebo zásady v dotyčném ustanovení obsažené uznávány v právních předpisech nebo zvyklostech Polska či Spojeného království.“

<sup>7</sup> Stejného názoru je i Craig, P., *The Treaty of Lisbon: Process, architecture and substance*, *European Law Review* 2/2008, s. 137.

<sup>8</sup> Obava, že by se ESD touto cestou mohl vydat není úplně neopodstatněná, a to zejména ve světle jeho velmi diskutabilního rozsudku ve věci Mangold. Věc C-144/04, SbSD I – 2006, s. 9981. Podrobněji k Listině a Protokolu č. 30 Šturma P., *Lisabonská smlouva a závaznost Listiny základních práv EU pro Českou republiku vzhledem k tzv. výjimce (opt-out)*, *Právní rozhledy* 6/2010, s. 191.

## ZMĚNY V TYPOLOGII PRÁVNÍCH AKTŮ EU

LS do systému právních aktů EU nepřináší ani zdaleka tak radikální změny jaké předpokládala ztroskotaná Smlouva o Ústavě pro Evropu<sup>9</sup> (dále jen „SÚE“). Jak známo SÚE předpokládala nahrazení legislativních směrnic evropskými rámcovými zákony a legislativních nařízení evropskými zákony. Nelegislativní směrnice i nařízení ES pak měly být nahrazeny evropskými nařízeními v přenesené pravomoci nebo evropskými prováděcími nařízeními.<sup>10</sup>

LS setrvala u dosavadního základního členění závazných právních aktů ES na nařízení, směrnice a rozhodnutí. Závaznými právními akty EU zůstaly tudíž nařízení, směrnice a rozhodnutí. Neznamená to však, že by LS do typologie právních aktů EU nepřinesla žádné změny. Do této typologie přinesla LS následující dvě změny.

Za prvé, LS přiznává charakter obecně závazného právního aktu i rozhodnutím, a to v těch případech, kdy v nich nejsou uvedeni konkrétní adresáti. Doposavad měla rozhodnutí pouze charakter individuálně závazného právního aktu, tj. aktu závazného pouze pro ty, kterým je akt určen.<sup>11</sup> Díky LS může však rozhodnutí EU být nově nejen individuálně závazný právní akt, ale i obecně závazný právní akt.

Z textu článku 288 SFEU lze přitom vydedukovat určité vymezení se obecně závazných rozhodnutí EU oproti směrnicím a nařízením EU. Takováto rozhodnutí odlišuje od směrnic to, že jsou závazná v celém rozsahu, nikoliv tedy pouze co do výsledku, jehož má být dosaženo. Od nařízení pak obecně závazná rozhodnutí odlišuje to, že nejsou v členských státech přímo aplikovatelná.

Za druhé LS přináší vnitřní členění nařízení, směrnic a rozhodnutí na legislativní a nelegislativní. Je sice pravda, že toto vnitřní členění není úplně novinkou, neboť vyplývalo již z komitologického rozhodnutí ES.<sup>12</sup> LS však tomuto členění dodala na jednoznačnosti a zakotvila ho v primárním právu EU.

Legislativní akty podle LS jsou ty nařízení, směrnice, či rozhodnutí, které byly přijaty buď řádným, nebo zvláštním legislativním postupem.

V rámci řádného legislativního postupu popsaného v čl. 294 LS jsou legislativní akty přijímány společně Evropským parlamentem a Radou, a to až na výjimky na návrh Komise. Řádný legislativní postup vychází z dosavadního spolurozhodovacího postupu, jenž byl upraven v čl. 251 SES. V rámci zvláštního legislativního postupu jsou pak legislativní akty přijímány Radou za účasti Evropského parlamentu (dále též „EP“) nebo EP za účasti Rady.<sup>13</sup>

Všechny nařízení, směrnice, či rozhodnutí, které nebyly přijaty řádným či zvláštním legislativním postupem jsou nelegislativními právními akty EU. Hlavními subtypy nelegislativních právních aktů jsou podle LS:

<sup>9</sup> Úřední věstník EU C 310 z 16. 12. 2004.

<sup>10</sup> Blíže k této reklasifikaci Craig, P. *The Hierarchy of Norms ve sborníku EU Law for the Twenty-First Century*, editor Tridimas Takis, Hart Publishing, 2004, s. 76.

<sup>11</sup> Srov. čl. 249 Smlouvy ES.

<sup>12</sup> Rozhodnutí Rady 1999/468/ES, ve znění rozhodnutí Rady 2006/512/ES.

<sup>13</sup> Srov. čl. 289 odst. 2 SFEU.

- a) akty přijaté Komisí v přenesené pravomoci, tj. tzv. delegované nelegislativní akty,
- b) prováděcí akty.

**a)** Delegované směrnice, nařízení či rozhodnutí musí ve svém názvu obsahovat slova „v přenesené pravomoci“. Delegované nelegislativní akty mají na rozdíl od prováděcích aktů vždy obecnou působnost. Mohou být přijímány jen Komisí a na rozdíl od prováděcích aktů neslouží jen k pouhému provedení legislativních aktů, ale k doplnění či změně jejich nepodstatných prvků (např. příloh). Komise může přijmout delegovaný právní akt pouze tehdy jestliže tuto pravomoc na ni výslovně deleguje legislativní akt. V legislativním aktu přitom musí být vymezeny cíle, obsah, rozsah a doba trvání delegace pravomoci na Komisi, tj. věcné a časové meze delegace.

V legislativních aktech musí též být výslovně uvedeno, jakými podmínkami je podmíněno přenesení pravomoci na Komisi. Tyto podmínky mohou být dvojího typu a mohou, ale nemusí být stanoveny kumulativně.<sup>14</sup> Za prvé, přenesení pravomoci může být podmíněno tím, že toto přenesení může být ze strany Rady či Evropského parlamentu zrušeno. Za druhé, přenesení pravomoci může být podmíněno tím, že delegovaný akt může vstoupit v platnost až tehdy jestli k němu ve lhůtě stanovené legislativním aktem (zpravidla 3 měsíce) nevysloví Evropský parlament nebo Rada žádné námítky, a to Evropský parlament většinou svých členů a Rada kvalifikovanou většinou.

Delegované akty EU jsou jakýmsi nástupcem právních aktů ES přijímaných regulativním postupem s kontrolou podle příslušného komitologického rozhodnutí Rady.<sup>15</sup> Rozdíl je však v tom, že zatímco kontrolu delegovaných aktů provádí přímo Rada a/nebo Evropský parlament bez rozhodovací ingerence komitologických výborů,<sup>16</sup> tak kontrolu právních aktů ES přijímaných regulativním postupem s kontrolou prováděly Rada i Evropský parlament až po rozhodovací ingerenci komitologického výboru.

Legislativně technické podrobnosti k delegovaným aktům EU, tj. zejména podrobnosti k postupu při jejich přijímání jsou obsaženy ve Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě k provádění čl. 290 SFEU.<sup>17</sup>

**b)** Prováděcí směrnice, nařízení či rozhodnutí EU musí ve svém názvu obsahovat slovo „prováděcí“. Na rozdíl od delegovaných aktů EU mohou mít prováděcí akty EU nejen obecnou, ale (v případě prováděcích rozhodnutí) i individuální působnost.<sup>18</sup> Přijmout prováděcí akty, kromě Komise, může i Rada a to ve zvláštních náležitě odůvodněných případech a v případech uvedených v čl. 24 a 26 SEU.

Přijmout prováděcí akty EU lze pouze na základě prováděcího zmocnění v právně závazných aktech EU k jejichž provedení jsou nezbytné jednotné podmínky.<sup>19</sup>

Prováděcí akty EU jsou jakýmsi nástupcem právních aktů ES, které byly přijímány podle příslušného komitologického rozhodnutí Rady<sup>20</sup> buď poradním, řídicím nebo re-

<sup>14</sup> Srov. čl. 5.1. Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě k provádění čl. 290 SFEU. KOM (2009) 673 v konečném znění.

<sup>15</sup> Srov. čl. 5a rozhodnutí Rady 1999/468/ES, ve znění rozhodnutí Rady 2006/512/ES tzv. komitologické rozhodnutí.

<sup>16</sup> Ingerence komitologických výborů zůstává pouze poradní. Srov. čl. 4.2. Sdělení Komise supra pozn. 14.

<sup>17</sup> KOM (2009) 673 v konečném znění.

<sup>18</sup> Srov. čl. 2.2. Sdělení Komise supra pozn. 14.

<sup>19</sup> Srov. čl. 291 odst. 2 SFEU.

<sup>20</sup> Supra pozn. 15.

gulativním postupem. Rozdíl je však v tom, že zatímco podle zmiňovaného komitologického rozhodnutí byly do kontroly Komise při výkonu jejích prováděcích pravomocí zapojeny nejen komitologické výbory, ale i Rada a/či Evropský parlament, tak podle SFEU by do této kontroly měly být zapojeny pouze členské státy prostřednictvím příslušných komitologických výborů. Podrobná pravidla přijímání prováděcích aktů EU Komisí a způsoby kontroly těchto aktů ze strany členských států prostřednictvím „komitologických“ výborů by měly být podle čl. 293 SFEU předmětem úpravy speciálního komitologického nařízení, na jehož přijetí se v současnosti intenzivně pracuje.<sup>21</sup>

## ZMĚNY V LEGISLATIVNÍM PROCESU EU

LS přináší celou řadu změn do legislativního procesu EU, tj. do procesu přijímání legislativních aktů EU.<sup>22</sup> Tyto změny směřují především ke zvýšení efektivity, transparentnosti a demokratičnosti legislativního procesu v EU. Z velkého množství těchto změn je možno upozornit zejména na:

1. nové členění legislativních postupů EU na řádný a zvláštní.<sup>23</sup> LS mírně upravila původní spolurozhodovací legislativní postup,<sup>24</sup> a dala mu statut řádného legislativního postupu.<sup>25</sup> Zvláštním legislativním postupem se v první řadě stal původní konzultační legislativní postup;
2. výrazné posílení úlohy Evropského parlamentu v legislativním procesu EU. Evropský parlament se stal v zásadě rovnocenným legislativním partnerem Rady, neboť převážná většina legislativních aktů EU by měla být přijímána řádným legislativním postupem, tj. společně Evropským parlamentem a Radou;<sup>26</sup>
3. omezení počtu případů, kdy je k přijetí legislativního aktu EU potřeba jednomyslnosti v Radě.<sup>27</sup> LS díky tomu posiluje supranacionální charakter legislativního procesu v EU;
4. nové vymezení kvalifikované většiny v Radě, jež se začne uplatňovat od 1. 11. 2014;<sup>28</sup>
5. výslovné zakotvení veřejnosti zasedání Rady, pokud je projednáván návrh legislativního aktu a hlasuje se o něm;<sup>29</sup>
6. posílení úlohy vnitrostátních parlamentů v legislativním procesu EU;<sup>30</sup>
7. zavedení institutu občanské iniciativy.<sup>31</sup>

Z výše uvedených změn se podrobněji zaměřím na dvě poslední.<sup>32</sup>

<sup>21</sup> Srov. příslušný návrh tohoto nařízení ze strany Komise z 11.3.2010 KOM (2010) 83 final.

<sup>22</sup> Pokud jde o změny, které LS přináší do procesu přijímání nelegislativních právních aktů EU viz výše kapitola o změnách v typologii právních aktů EU.

<sup>23</sup> Srov. čl. 289 SFEU.

<sup>24</sup> Srov. čl. 251 Smlouvy ES.

<sup>25</sup> Srov. čl. 294 SFEU.

<sup>26</sup> Srov. čl. 289 a 294 SFEU.

<sup>27</sup> Srov. např. čl. 91 SFEU a čl. 71 odst. 2 Smlouvy ES.

<sup>28</sup> Srov. čl. 238 SFEU.

<sup>29</sup> Srov. čl. 16 odst. 7 SEU.

<sup>30</sup> Srov. čl. 6 až 8 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

<sup>31</sup> Srov. čl. 11 odst. 4 SEU.

<sup>32</sup> Blíže k prvním pěti změnám např. Lisabonská smlouva, Co nového by měla přinést?, Parlamentní institut, 2008.

## A. POSÍLENÍ ÚLOHY VNITROSTÁTNÍCH PARLAMENTŮ V LEGISLATIVNÍM PROCESU EU

LS výrazně posiluje úlohu vnitrostátních parlamentů členských států EU v legislativním procesu EU, tj. v procesu přijímání legislativních aktů EU. Podle čl. 12 SEU a Protokolu (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality zajišťují vnitrostátní parlamenty dodržování zásady subsidiarity při přijímání legislativních aktů EU. Národní parlamenty zajišťují dodržování této zásady pomocí dvou typů kontrolních mechanismů. První je kontrolní mechanismus ex ante a druhý ex post.

Ex ante kontrolní mechanismus je založen na tom, že všechny návrhy legislativních aktů EU jsou vnitrostátním parlamentům povinně postupovány ke kontrole, z tohoto hlediska zda neporušují princip subsidiarity. Pro účely této kontroly musí tyto návrhy obsahovat zevrubné odůvodnění, opírající se jak o kvalitativní, tak je-li to možné i o kvantitativní údaje, umožňující posoudit jejich soulad s principem subsidiarity.<sup>33</sup>

Ve lhůtě osmi týdnů ode dne postoupení návrhu legislativního aktu může každý vnitrostátní parlament nebo kterákoli komora vnitrostátního parlamentu zaslat předsedům Evropského parlamentu, Rady a Komise odůvodněné stanovisko uvádějící, proč soudí, že dotyčný návrh není v souladu se zásadou subsidiarity.<sup>34</sup>

Při zasílání těchto stanovisek jsou jednokomorovým vnitrostátním parlamentům přiděleny dva hlasy a každé komoře dvoukomorových vnitrostátních parlamentů jeden hlas. Ke všem zasláným odůvodněným stanoviskům jsou příslušní navrhovatelé povinni přihlížet.<sup>35</sup> Pokud odůvodněná stanoviska o nedodržení zásady subsidiarity v návrhu legislativního aktu představují nejméně jednu třetinu všech hlasů přidělených vnitrostátním parlamentům, musí být návrh přezkoumán ze strany příslušného navrhovatele. V případě návrhu legislativního aktu týkajícího se oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, stačí pak ke vzniku přezkumné povinnosti pouze jedna čtvrtina hlasů přidělených národním parlamentům.<sup>36</sup>

V návaznosti na provedené přezkoumání pak příslušný navrhovatel může návrh legislativního aktu zachovat, změnit nebo stáhnout. Svoje rozhodnutí o dalším postupu musí vždy odůvodnit.

V případě však, že se uplatňuje řádný legislativní postup, a že odůvodněná stanoviska ohledně nedodržení zásady subsidiarity v návrhu legislativního aktu představují nejméně prostou většinu hlasů přidělených vnitrostátním parlamentům, tak se uplatní poněkud modifikovaný postup. V tomto případě, pokud se Komise v návaznosti na provedené přezkoumání, navzdory názoru vnitrostátních parlamentů, rozhodne návrh legislativního aktu zachovat, tak svoje odůvodněné stanovisko ohledně principu subsidiarity spolu s odlišnými stanovisky národních parlamentů musí předložit k posouzení Radě EU a Evropskému parlamentu. Ti pak před ukončením prvního čtení příslušného návrhu legislativního aktu musí posoudit jeho soulad se zásadou subsidiarity. Pokud se Rada, většinou 55 % členů, nebo Evropský parlament většinou odevzdaných

<sup>33</sup> Srov. čl. 5 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

<sup>34</sup> Srov. čl. 6 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

<sup>35</sup> Srov. čl. 7 odst. 1 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

<sup>36</sup> Srov. čl. 7 odst. 2 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

hlasů vysloví, že dotyčný legislativní návrh není v souladu se zásadou subsidiarity, dojde k zastavení legislativního procesu.<sup>37</sup>

Druhý, tj. ex post, kontrolní mechanismus je založen na aktivní legitimaci vnitrostátních parlamentů podávat k ESD žaloby na neplatnost přijatých legislativních aktů pro porušení zásady subsidiarity.<sup>38</sup> Je přitom na jednotlivých členských státech, jak si upraví způsob jakým budou podávat tyto žaloby jménem svého vnitrostátního parlamentu či některé jeho komory. Konkrétně v ČR je toto upraveno v jednacích řádech obou komor parlamentu ČR.<sup>39</sup>

## B. ZAVEDENÍ INSTITUTU OBČANSKÉ INICIATIVY

LS v podobě institutu „občanské iniciativy“ přináší přímou ingerenci jednotlivců-občanů EU do legislativního procesu EU. LS ohledně občanské iniciativy stanoví, že „nejméně jeden milion občanů Unie pocházejících z podstatného počtu členských států se může ujmout iniciativy a vyzvat Evropskou komisi, aby v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh k otázkám, k nimž je podle mínění těchto občanů nezbytné přijetí právního aktu Unie pro účely provedení Smluv“.<sup>40</sup> Do jaké míry však tento institut bude v praxi využíván, jaký bude mít konkrétní dopad na legislativní proces v EU a jaké procesní i věcné podmínky bude třeba splnit pro předložení občanské iniciativy však bude jasnější až po přijetí příslušného nařízení EU k provedení tohoto institutu.<sup>41</sup>

První krok k přijetí tohoto nařízení již učinila Komise, která 31. 3. 2010 zveřejnila návrh nařízení o občanské iniciativě.<sup>42</sup> Návrh upřesňuje, že podstatný počet členských států je alespoň jedna třetina členských států. Dále návrh stanoví, kolik musí být minimální počet podpisů v jednotlivých státech (od 4500 – Malta – po 72 000 – Německo, pro Česko je stanoven počet 16 500),<sup>43</sup> k tomu, aby se daný stát mohl začít počítat mezi onu minimálně potřebnou jednu třetinu členských států.

Z návrhu nařízení nicméně podle mne číší až přespřílišná obava Komise z potenciálního zneužívání občanské iniciativy. O tom svědčí jak celá řada formálních požadavků na organizátory i podpisovatele občanské iniciativy,<sup>44</sup> tak zejména to, že návrh nařízení staví občanské iniciativě do cesty dva filtry.

Prvním filtrem je nutnost registrace navrhované občanské iniciativy u Komise.<sup>45</sup> Komise přitom může odmítnou registrovat ty iniciativy, které jsou zjevně v rozporu s hodnotami EU, jakož i ty iniciativy, které lze rozumně považovat za nemíněné vážně, nebo za zneužívající. Druhým filtrem je pak přezkum přípustnosti registrované občanské iniciativy v okamžiku, kdy je nashromážděno 300 000 podpisů z alespoň tří člen-

<sup>37</sup> Srov. čl. 7 odst. 3 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

<sup>38</sup> Srov. čl. 8 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

<sup>39</sup> Srov. § 119p až s zákona 107/1999 Sb. a § 109d až h zákona 90/1995 Sb.

<sup>40</sup> Srov. čl. 11 odst. 4 SEU.

<sup>41</sup> Srov. čl. 24 SFEU.

<sup>42</sup> COM (2010) 119 final.

<sup>43</sup> Srov. přílohu I návrhu nařízení.

<sup>44</sup> Srov. čl. 3 až 5 návrhu nařízení.

<sup>45</sup> Srov. čl. 4 návrhu nařízení.



ských států.<sup>46</sup> Komise má na přezkum přípustnosti registrované občanské iniciativy dva měsíce, s tím, že přípustné jsou pouze ty iniciativy, které se týkají otázek k nimž je možno přijmout právní akt EU pro účely provedení Smluv. Navíc navrzení takového právního aktu musí být v pravomoci Komise.<sup>47</sup>

Poté co organizátor přípustné občanské iniciativy nashromáždí (v maximálně 12ti měsíční lhůtě od registrace) požadovaný počet podpisů z požadovaného počtu členských států, předpokládá návrh nařízení, že Komise bude tuto iniciativu nejdéle po dobu čtyř měsíců zkoumat. Výsledkem tohoto zkoumání by pak mělo být sdělení Komise v němž odůvodněně uvede, zda na základě občanské iniciativy podá, či nepodá legislativní návrh.<sup>48</sup> V této souvislosti je vcelku evidentní, že pokud se v návrhu nařízení nic nezmění na možnosti Komise nepodat legislativní návrh požadovaný občanskou iniciativou, která splňuje veškeré požadavky, tak úspěch občanské iniciativy bude do značné míry v rukou Komise. Jedině tehdy totiž, kdy Komise v naprosté většině případů bude na základě občanské iniciativy podávat legislativní návrhy, se prokáže reálná smysluplnost, účinnost a úspěšnost institutu občanské iniciativy.

## ŠIRŠÍ AKTIVNÍ LEGITIMACE JEDNOTLIVCŮ K PŘÍMÉ ŽALOBĚ NA NEPLATNOST PRÁVNÍCH AKTŮ EU

LS významně rozšiřuje možnost jednotlivců napadnout u ESD právní akty EU přímou žalobou na neplatnost. Do LS mohli jednotlivci napadnout přímou žalobou na neplatnost pouze rozhodnutí, která jim byla určena a dále jen právní akty, které se jich osobně a bezprostředně dotýkaly. Podmínka bezprostřední a osobní dotčenosti byla přitom ze strany ESD vykládána velmi striktně. Konkrétně bezprostředně se dotčeného jednotlivce týkalo pouze takové nařízení ES, které mělo přímý, tj. ani normativním prováděcím opatřením, ani aplikačně správní činností nezprostředkovaný, dopad na jeho právní postavení.<sup>49</sup> Osobně se pak dotčeného jednotlivce dotýkalo pouze takové nařízení ES, které na něho dopadalo pro jeho určité osobní vlastnosti nebo zvláštní okolnosti, které dotčeného jednotlivce odlišovaly od okruhu ostatních osob, a v důsledku toho byl individualizován stejně jako adresát rozhodnutí ES.<sup>50</sup> I když se svého času Soud prvního stupně pokusil podmínku osobní dotčenosti výrazně změkčit,<sup>51</sup> u ESD však tvrdě narazil.<sup>52</sup>

LS však nově umožňuje jednotlivcům napadnout žalobou na neplatnost ty právní akty EU s obecnou působností, které nevyžadují přijetí prováděcích opatření, a které se dotčených jednotlivců bezprostředně dotýkají.<sup>53</sup> Odpadá tudíž podmínka osobní dotčenosti k napadení takovýchto právních aktů EU jednotlivci.

<sup>46</sup> Srov. čl. 8 návrhu nařízení.

<sup>47</sup> Srov. čl. 8 odst. 2 návrhu nařízení.

<sup>48</sup> Srov. čl. 11 návrhu nařízení.

<sup>49</sup> Věc C – 386/96 P Dreyfus, SbSD I – 1998, s. 2309, odst. 43.

<sup>50</sup> Věc C – 451/98 Antillean Rice Mills, SbSD I – 2001, s. 8949, odst. 49.

<sup>51</sup> Věc T – 177/01, Jégo – Queré, SbSD II – 2002, s. 2365.

<sup>52</sup> Věc C – 263/02, Jégo – Queré, SbSD I – 2004, s. 3425.

<sup>53</sup> Srov. čl. 263 SFEU.

Na tomto místě je však na místě upozornit na určité rozdíly mezi českou jazykovou verzí článku 263 SFEU a verzemi např. anglickou nebo francouzskou. Zatímco podle české jazykové verze mohou jednotlivci žalobou na neplatnost snáze napadnout právní akty EU s obecnou působností, tak podle anglické jazykové verze se jedná o regulatory acts a podle francouzské verze se jedná o actes réglementaire. Česká verze tedy na první pohled umožňuje jednotlivcům napadnout, samozřejmě za splnění stanovených podmínek, jak legislativní tak nelegislativní akty s obecnou působností, tj. jak legislativní tak nelegislativní nařízení. Anglická a francouzská jazyková verze však nasvědčují tomu, že jednotlivci mohou žalobou na neplatnost napadnout pouze nelegislativní nařízení.

Ať už Lisabonská smlouva umožňuje jednotlivcům snáze napadnout pouze nelegislativní nařízení nebo i ta legislativní (což může samozřejmě určit pouze ESD) v praxi to v každém případě znamená, že se dotčeným jednotlivcům oproti dosavadnímu stavu výrazně zjednodušuje a zesmysluplňuje postup při napadání zejména těch nařízení EU, jež nevyžadují přijetí prováděcích opatření. Takováto nařízení mohli dotčení jednotlivci dříve napadat (s výjimkou případu splnění téměř nesplnitelné podmínky osobní dotčenosti) pouze nepřímo, a to až poté, co je porušili, tj. v rámci „sankčního řízení“ navazujícího na jejich porušení ze strany jednotlivců. Nově tudíž dotčení jednotlivci budou moci napadat platnost takovýchto nařízení (ať už pouze nelegislativních nebo i legislativních) bez toho, aniž by je nejdříve museli porušit.

V souvislosti se změnami, které LS přináší ve vztahu k ESD, a které se dotýkají právních aktů EU zaslouží ještě upozornit na změnu, která bezesporu povede ke snížení počtu případů nedodržení transpozičních lhůt ze strany členských států při transpozici legislativních směrnic EU. Podle čl. 260 odst. 3 SFEU totiž Komise nově může ESD navrhnout uložení pokuty členskému státu za nedodržení transpoziční lhůty (přesněji řečeno, za nepřijetí žádného transpozičního opatření v transpoziční lhůtě) již v žalobě pro nesplnění povinnosti vyplývající ze Smluv. Tedy nikoliv, jak tomu bylo před LS, až v navazující žalobě pro nesplnění rozsudku, v němž bylo ESD deklarováno nesplnění povinnosti vyplývající se Smluv (tj. nesplnění transpoziční povinnosti).

## ZÁVĚRY

Změny, které LS vnáší do problematiky pramenů práva EU lze v zásadě hodnotit pozitivně, a to zejména z toho důvodu, že tyto změny:

- a) činí systém pramenů práva EU koherentnější, neboť odpadá „pilířové“ členění pramenů práva EU,
- b) zvyšují demokratickou legitimitu procesu přijímání legislativních aktů v EU, a to zejména posílením úlohy Evropského parlamentu a vnitrostátních parlamentů členských států v legislativním procesu EU,
- c) vnáší do typologie právních aktů EU jasnější strukturální a hierarchický řád, což by mělo vést k odstranění některých dosavadních problémů a komplikací při interpretaci a aplikaci těchto aktů ze strany vnitrostátních aplikačních orgánů,

- d) dávají jednotlivcům více možností jak ovlivnit legislativní proces EU, a to jak ex ante zavedením institutu občanské iniciativy, tak ex post rozšířením jejich aktivní legitimace k napadání právních aktů EU přímou žalobou na neplatnost u ESD.

## THE SOURCES OF EU LAW IN THE LIGHT OF THE LISBON TREATY

### Summary

Article deals with the impact of the Lisbon Treaty on the broad area of the sources of EU Law. In this respect the article analyses the following issues:

- a) the impact of the abolition of the pillar structure of the EU on the system of the sources of EU law,
- b) elevation of the EU Charter of Fundamental rights to the level of EU primary law,
- c) changes in the typology and hierarchy of EU legal acts,
- d) changes in the EU legislative procedure,
- e) locus standi of the individuals to bring actions for annulment of EU legal acts before ECJ.

On the basis of the analyses of above mentioned issues, the article comes to conclusion that the changes introduced by the Lisbon Treaty into the broad area of the sources of EU Law could be judged positively. The point is that these changes:

- a) make the system of the sources of EU law more coherent,
- b) increase the democratic legitimacy of the EU legislative process,
- c) introduce desirable order and hierarchy into the typology of EU legal acts,
- d) give individuals increased say in the EU legislative process, especially through the introduction of the citizens' initiative.

*Klíčová slova:* Lisabonská smlouva, prameny práva EU, typologie právních aktů EU, Listina základních práv EU, legislativní proces EU, občanská iniciativa EU

*Key words:* Lisbon Treaty, sources of EU law, typology of EU legal acts, EU Charter of Fundamental rights, EU legislative process, citizens' initiative in the EU