

MEZINÁRODNÍ SMLOUVA JAKO MOŽNÝ PERSPEKTIVNÍ NÁSTROJ DALŠÍ EVROPSKÉ INTEGRACE

Vladimír Týč* – David Sehnálek**

Abstrakt: Článek se zabývá otázkou možnosti dalšího vývoje EU. Zkoumány jsou zřizovacími smlouvami předvídané možnosti dalšího postupu v integraci využitelné ať už částí členských států, nebo všemi z nich. Hlavní pozornost je ale věnována užší integraci zajišťované tzv. subsidiárními smlouvami. Těmi jsou chápány mezinárodní smlouvy uzavírané členskými státy EU mimo rámec jejich pravomocí, a tedy i právo EU. Toto řešení má řadu nesporných výhod. Mimo rámec pravomocí EU je možné smlouvu uzavřít o jakékoli otázce společného zájmu. Prostřednictvím subsidiárních smluv lze flexibilně reagovat na nové potřeby bez nutnosti komplikovaných změn zřizovacích smluv. Tento postup řeší též problém demokratického deficitu větším zapojením národních parlamentů a překonává i některé politické problémy spojené s rozšiřováním pravomocí EU na úkor členských států. V druhé části článku jsou zkoumány Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii a Dohoda o jednotném patentovém soudu. Obě jsou příkladem užší integrace mimo vlastní strukturu Evropské unie a jejího práva. Zároveň jsou ale ukázkou postupu problematického, zejména z pohledu kompetenčního a institucionálního propojení s EU. Autoři naopak preferují řešení prostřednictvím mezinárodních smluv, které s EU nebudou nijak propojeny.

Klíčová slova: evropská integrace, subsidiární smlouvy, mezinárodní smlouva, pravomoci Evropské unie, Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, Dohoda o jednotném patentovém soudu

ÚVOD

Zamýšlené vystoupení Velké Británie z Evropské unie naznačuje, že evropská integrace realizovaná v rámci této mezinárodní organizace možná dosahuje svých limitů. Současná široká členská základna je stále méně homogenní. Zatímco původní „šestka“ EHS sestávala ze států stejně vysoké ekonomické úrovně a podobného politického a právního systému, dnes je situace podstatně jiná. Dnešní Evropská unie zahrnuje státy různé ekonomické úrovně, různých politických, historických a kulturních tradic s obyvatelstvem různé mentality. Zájmy členských států jsou mnohdy natolik různorodé, že stávající (avšak nikdy plně realizovaný) model zcela jednotné Evropské unie přestává vyhovovat. Případná nová integrační opatření již nemusí být akceptovatelná pro všechny členské státy EU.

Různorodost národních zájmů byla v minulosti předvídána a projevila se též v právní úpravě fungování Evropské unie. Posílená spolupráce, která měla být dílčím řešením tohoto sice dlouhodobého, avšak čím dál naléhavějšího problému, se ovšem v praxi příliš neosvědčila a až na nepatrné výjimky není využívána.¹ Má-li tedy evropská integrace

* Prof. JUDr. Vladimír Týč, CSc., Právnická fakulta Masarykovy univerzity. E-mail: Vladimír.Tyc@law.muni.cz.

**JUDr. David Sehnálek, Ph.D., Právnická fakulta Masarykovy univerzity. E-mail: david.sehnalek@gmail.com.

¹ Tento institut byl zatím využit v těchto případech:

1. Rozhodnutí Rady 2010/405/EU ze dne 12. července 2010, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky;
2. Rozhodnutí Rady 2011/167/EU ze dne 10. března 2011, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti vytvoření jednotné patentové ochrany;

postupovat i nadále vpřed, je žádoucí posoudit i jiné právní cesty její realizace. Mnohdy totiž mezi členskými státy existuje shoda o nutnosti dalšího společného postupu včetně jeho možného obsahu a jako problematická je vnímána jen jeho forma, přesněji řečeno skutečnost přímého zapojení EU.

Jako racionální a pragmatické řešení se přitom nabízí využití mechanismů již existujících, těch, které byly v minulosti EU a jejích členských států úspěšně použity a které tedy jsou už v praxi vyzkoušené. Z řady důvodů, které budou v článku osvětleny, se totiž jako jeden z vhodných nástrojů další evropské integrace může dle našeho názoru jevit *mezinárodní smlouva uzavíraná mezi členskými státy mimo vlastní právní rámec zřizovacích smluv Evropské unie, tedy mimo pravomoci Unie*, avšak v úzké vazbě na ně. I s těmito mezinárodními smlouvami, v minulosti označovanými jako subsidiární smlouvy,² je však spojena řada neřešených otázek.

Cílem našeho příspěvku je identifikovat problémy spojené s využíváním takových mezinárodních smluv a analyzovat jejich postavení v právním systému Evropské unie. Příspěvek bude zaměřen výhradně na otázky právní, přičemž politické a politologické aspekty jako takové nebudou zkoumány. Nebude se zabývat ani tzv. vnějšími smlouvami EU, které představují samostatný problém jiného druhu.

1. PROBLÉMY STÁVAJÍCÍHO MODELU INTEGRACE V RÁMCI EVROPSKÉ UNIE

Výchozím problémem Evropské unie je absentující shoda členských států o konečné podobě této specifické mezinárodní, respektive nadstátní organizace,³ jež se projevuje v její doktrinní neohraničitelnosti.⁴ Chybí tedy společná koncepce dalšího vývoje akceptovaná všemi členskými státy. Preambule a článek 1 Smlouvy o EU sice hovoří o *procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy* a stávající stav označují za *novou* (a tudíž nikoliv definitivní) *etapu procesu evropské integrace zahájeného založením Evropských společenství (ES)*, nespecifikují ale nijak výsledek, který by jednou měl být dosažen.⁵

3. Rozhodnutí Rady 2016/954/EU ze dne 9. června 2016, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti příslušnosti, rozhodného práva a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech majetkových poměrů mezinárodních párů, zahrnujících jak majetkové poměry v manželství, tak majetkové důsledky registrovaného partnerství.

² Tyto smlouvy byly přijímány na základě dnes již zrušeného článku 293 Smlouvy o založení ES. Uzavřeny takto byly smlouvy v oblasti mezinárodního práva soukromého a procesního, konkrétně Úmluva o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy, otevřená k podpisu v Římě dne 19. června 1980 a Úmluva o soudní příslušnosti a výkonu rozhodnutí v občanských a obchodních věcech. Naopak jiné tímto ustanovením předvídané (problematika zamezení dvojího zdanění či vzájemného uznávání společností) oblasti spolupráce zůstaly nevyužity.

³ Shoda chyběla, respektive nebyla ve zřizovacích smlouvách vyjádřena od počátku existence Společenství. Weiler proto hovoří o ideji jednoty, jejímž cílem mělo být vytvoření Spojených států evropských, a ideji společenství, jež měla vyústit v omezenou či sdílenou suverenitu členských států. Obojí vnímá jako možné alternativy, které mají společný základ v odmítnutí klasického modelu mezinárodního práva založeného na zdůrazňování státní suverenity, nezávislosti a autonomie. Viz WEILER, J. H. H. The Transformation of Europe. *The Yale Law Journal*. 1991, Vol. 100, No. 8, s. 2479 an.

⁴ Srov. HAMULÁK, O. *Integrovaná Evropa a suverenita České republiky*. Acta Iuridica Olomucensia. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2013, s. 15.

⁵ Evropská integrace je proto někdy vnímána jako účel a konečný cíl zároveň. Srov. SCHÜTZTE, R. Dynamic Integration – Article 308 EC and Legislation ‘in the Course of the Operation of the Common Market’: A Review Essay. *Oxford Journal of Legal Studies*. 2003, Vol. 23, No. 2, s. 340.

Z dlouhodobého hlediska se jeví, že zčásti převažují federalistické tendence a velmi postupné směřování EU od mezivládní organizace k federativně uspořádanému státu.⁶ Zároveň je též zřejmé, že stávající stav je pouze přechodný a z mnoha důvodů dlouhodobě nevyhovující.

Problémy stávajícího uspořádání se projevují jednak v rámci činností a pravomocí EU např. těžkopádností rozhodování, přetrvávajícím demokratickým deficitem,⁷ komplikovaností a obrovským objemem unijní legislativy⁸ a zejména nelegislativních aktů aj. Problematické je ovšem i to, že EU disponuje pouze omezenými pravomocemi, které jí na rozdíl od v tomto ohledu nijak neomezených států neumožňují pružně reagovat na nově se objevující problémy, a to v rámci svých již existujících struktur. Každý nový problém se tím v konečném důsledku zdvojnásobuje, jelikož je nejprve nutné najít shodu na úrovni členských států a v rámci nich, a to o vhodnosti společného postupu, a až teprve poté identifikovat, formulovat a přijmout vlastní vhodné řešení na úrovni EU. Dosažení konsenzu členských států o tom, zda vůbec má být určitá činnost řešena EU, se mnohdy jeví jako úkol náročnější, než jakým je následně nalezení vlastního věcného řešení.

Nedostatek pravomocí EU uspokojivě řešit nové problémy přitom může být překonáván různými způsoby dále rozebranými.

1.1 Kreativní a extenzivní výklad práva Evropské unie

V úvahu přichází kreativní a extenzivní výklad stávající úpravy a její vztažení i na situace, na které původně nemusela být zamýšlena. K tomu často dochází prostřednictvím činnosti Evropské komise a její iniciativní role v legislativním procesu a následného potvrzení extenzivního pojetí vlastních pravomocí EU judikaturou Soudního dvora EU,⁹ či jeho samostatnou akcí iniciovanou vnitrostátními soudy, respektive jejich prostřednictvím jednotlivci z členských států.¹⁰ Jde tedy o důsledek systémového nastavení vztahu mezi těmi orgány EU, v nichž je přímý vliv členských států na jejich činnost omezený na straně jedné a členskými státy na straně druhé. Jde o jeden z důsledků nadstátní povahy EU, který jí umožňuje rozhodovat o výkladu svého práva včetně zřizovacích smluv a tím i o kompetenčních otázkách. Členské státy tímto nastavením vystavily *bianco* šek, jenž je vyplňován orgány, na něž často nemají přímý vliv.¹¹

⁶ O. Hamulák hovoří o konstitucionalizaci Evropské unie spočívající zejména v předpokládání její struktury, systému fungování a plnění funkcí vnitřní organizací států. HAMULÁK, O. *Integrovaná se Evropa a suverénita České republiky*. Acta Iuridica Olomucensia. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2013.

⁷ Který se nepodařilo beze zbytku eliminovat ani poslední revizí zřizovacích smluv provedenou Lisabonskou smlouvou, byl lze hovořit o dílčím zlepšení. Srov. SIEBERSON, S. C. *The Treaty of Lisbon and its Impact on the European Union's Democratic Deficit*. 2007. Dostupné z: <<https://ssrn.com/abstract=1628869>>.

⁸ Používání směrnic jako aktu vyžadujícího další legislativní aktivitu na straně členských států, které ale z jejich zákonodárných orgánů činí orgány druhořadé a které se mohou projevovat širokou škálou mnohdy ne příliš jasně uchopených účinků. K tomu více viz KRÁL, R. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. Praha: C. H. BECK, 2014.

⁹ Příkladem je doktrína AETR či formulace odpovědnosti státu za škodu typu *Francovich*, která v psaném právu Evropské unie nemá jakoukoliv přímou oporu.

¹⁰ Takto byla formulována řada dnes převážně nepochybných zásad aplikace práva Evropské unie (přímý účinek, nepřímý účinek, přednost, odpovědnost státu za škodu typu *Francovich*), a to včetně stanovení jeho autonomní povahy.

¹¹ Členské státy samozřejmě mají možnost změnit zřizovací smlouvy a tím činnost Evropské unie omezit, stejně tak mohou ovlivnit personální složení Soudního dvora EU či Komise osobami, které budou více reflektovat

Nutno ovšem zdůraznit, že postup kreativního a extenzivního výkladu je problematický již ze své podstaty, a to jak z politických důvodů, tak i z důvodů právních. Z pohledu tohoto článku pak je limitem i věcná omezenost možnosti uplatnění tohoto přístupu. Jakýkoliv extenzivní výklad totiž musí být prováděn *praeter legem*, a nikoliv *contra legem*. Limitem jeho uplatnění je rovněž zásada svěřených pravomocí a zásady subsidiarity a proporcionality vyjádřené především v čl. 5 Smlouvy o EU. V konečném důsledku to znamená, že v případě kreativního a extenzivního výkladu by nemělo docházet formálně k rozšiřování pravomocí Evropské unie (ty již byly svěřeny, dochází pouze k jejich identifikaci a výkonu), fakticky však k takovému rozšíření dochází.

1.2 Revize zřizovacích smluv

Právně vhodnější alternativou je rozšíření pravomocí Evropské unie prostřednictvím úpravy jejího právního rámce, tedy revize zřizovacích smluv.¹² Určitou komplikací je ovšem nutnost dodržení postupu předvídaného primárním právem v čl. 48 Smlouvy o EU, který obsahuje procedurální pravidla, jež předpokládají též zapojení orgánů Evropské unie. Tím se ale zvyšuje potenciál diverzity představ o možném budoucím uspořádání Evropské unie o další (unijní) pohled. Zároveň lze ze strany unijních institucí důvodně předpokládat upřednostňování či alespoň tlak na volbu řešení spíše maximalistických, omezujících postavení členských států ve prospěch silnějších pravomocí EU.

Důraz na nadstátní metodu integrace (tedy na kvalitu spolupráce) může být následně problém z hlediska její vlastní realizace (dosažení sledované kvantity spolupráce). Odmítnutí unijní regulace a tedy i jinak potřebné revize zřizovacích smluv totiž může nastat též z důvodů čistě kompetenčně-procesních. V takovém případě dotčený členský stát sice neodmítá regulaci jako takovou, odmítá ale její závaznost formou klasického pramene práva EU na supranacionální bázi. Ostatně i sama původní mastrichtská podoba trojpilířové Evropské unie je potvrzením této skutečnosti. Vadit zde může též vymahatelnost takové úpravy orgány EU postupy předvídanými zřizovacími smlouvami. Zejména řízení pro porušení povinnosti dle čl. 258 až 260 Smlouvy o fungování EU představuje vcelku účinný nástroj prosazování práva EU, v rámci něhož není obvyklé zohledňovat případné neprávní motivy vedoucí k porušení unijního práva členským státem. V oblasti vztahů mezi státy regulovaných mezinárodním právem ale takový postup není nijak výjimečný, politika hraje významnou roli, což ostatně potvrzuje i sama judikatura Soudního dvora EU vztahující se např. k popírání přímému účinku dohod WTO.¹³

jejich zájmy. Jsou to ovšem řešení faktická, neprávní a nekonceptní. Nesystémovost a nedostatečnost takových řešení lze demonstrovat např. na vymezení rámcových rozhodnutí podle bývalého čl. 34 odst. 2 písm. b) Smlouvy o EU. V definici tohoto aktu jinak totožné s vymezením směrnice byl výslovně a zcela záměrně vyloučen jeho přímý účinek. Soudní dvůr EU přes takto zjevně vyjádřenou vůli členských států rámcová rozhodnutí od směrnic odlišit dovedl jejich nepřímý účinek, čímž je směrnicím naopak přiblížil.

¹² Smlouvy o EU, Smlouvy o fungování EU a případně Smlouvy o EURATOMu.

¹³ Přímý účinek jinak běžně a široce přiznávaný v případě ustanovení zřizovacích smluv i sekundárního práva je u dohod WTO odmítán z důvodu ohebnosti jednotlivých ustanovení, nedostatečnosti mechanismu řešení sporů a možnosti jednostranného suspendování plnění závazků, tedy z důvodů neprávních. Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 12. prosince 1972. *International Fruit Company NV a další proti Produktschap voor Groenten en Fruit*. Spojené věci 21 až 24–72. Z literatury viz např. BERKEY, J. O. The European Court of Justice and Direct Effect for the GATT: A Question Worth Revisiting. *European Journal of International Law*. 1998, Vol. 9, Iss. 4, s. 626–657.

Jakákoliv změna zřizovacích smluv ovšem předpokládá konsenzus všech členských států o přijímaném řešení, kterého, jak již bylo výše naznačeno, nemusí být snadné dosáhnout.¹⁴ Rozšiřování pravomocí Evropské unie konsenzem všech členských států je zvláště v současné situaci mimořádně obtížné, nepopulární a politicky citlivé. Každá velká revize zřizovacích smluv proto byla spojena s určitými ústupky v podobě výjimek a tzv. *opt-out* a *opt-in*.¹⁵ Ty celý systém Evropské unie rozmělnují, znepřehledňují a v konečném důsledku značně komplikují.

Situaci nijak neulehčuje ani fakt, že se k revizím zřizovacích smluv mohou ještě před jejich schválením formou řady vnitrostátních institutů vyjadřovat nejrůznější instituce a zájmové skupiny, a to například prostřednictvím soudního přezkumu ústavnosti navrhovaných změn na úrovni vnitrostátního práva či prostřednictvím referend. Tyto instituty jsou samozřejmě běžně používány i v jiných případech, které s EU nijak nesouvisí. Právo však nemůže opomíjet politický aspekt celé problematiky.¹⁶ V případech diskusí nad revizemi zřizovacích smluv bývá často zpochybňována smysluplnost celého projektu EU vůbec, či dochází k projekci vnitřních vnitrostátních politických problémů, které s EU mnohdy nijak nesouvisí. Revize zřizovacích smluv tak může představovat ono pomyslné otevírání Pandořiny skříňky. Nelze přitom opomíjet skutečnost, že vnímání EU neprávnický je často zkreslené, případně dochází k jejímu zaměňování s jinými s ní nesouvisejícími integračními projekty.¹⁷

1.3 Výkon pravomocí založených podle čl. 352 SFEU

Klauzule flexibility obsažená v čl. 352 Smlouvy o fungování EU umožňuje Evropské unii reagovat na nové situace přijetím potřebné legislativy. Na rozdíl od předchozího způsobu rozšiřování pravomocí tedy nedochází ke změně zřizovacích smluv (formálně revizí či materiálně širším výkladem), jelikož ke změně v obsahu pravomocí dochází v jejich rámci prostřednictvím sekundárního práva.

Limitem výkonu pravomocí založených podle čl. 352 SFEU je souvislost nově uchoopené pravomoci s cíli EU, ty jsou ovšem vymezeny natolik obecně, že je tato limitace ve skutečnosti spíše jen zdánlivou. Požadovaná je rovněž návaznost na některou z politik Evropské unie, což již věcné omezení využití tohoto institutu zakládá. Procesní překáž-

¹⁴ Vytýkáme-li proto orgánům Evropské unie mnohdy nepromyšlenou a často i překotnou legislativní aktivitu, pak zde je problém opačný. Zdlouhavost jednání a náročnost hledání kompromisů přijatelných pro všechny členské státy, a to včetně možných výjimek, znesnadňuje přijetí skutečně efektivních řešení.

¹⁵ Týká se to především Velké Británie, Irsku a Dánska, věcně pak společné měny euro či spolupráce v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

¹⁶ Řešení právní a politická se v případě Evropské unie a revizí zřizovacích smluv často prolínají. Dojednané právní závazky byly již v několika případech mimoprávně modifikované cestou politických dohod. Příkladem je tzv. Lucemburský kompromis, záruky poskytnuté Irsku po prvním referendu ke Smlouvě z Nice, či politická dohoda s Irskem po prvním referendu k Lisabonské smlouvě, jakož i záruky poskytnuté České republice ve vztahu k Lisabonské smlouvě a Listině základních práv Evropské unie. Ve všech případech bylo společné to, že byly dříve dojednané a schválené závazky právní politickou cestou omezeny. Šlo tedy o proces opačný tomu, který je sledován v tomto článku.

¹⁷ Zcela typicky dochází k záměnám Evropské unie a Rady Evropy, Soudního dvora EU s Evropským soudem pro lidská práva (pro které se v tuzemských médiích vžil jednotné označení „Evropský soud“). Ostatně i po referendu o dalším setrvání Velké Británie v Evropské unii se ukázalo, že zejména v oblasti lidských a sociálních práv bylo Evropské unii přičítáno též to, co s ní nijak nesouviselo.

kou je požadavek souhlasu všech členských států v Radě, jakož i předcházející legislativní iniciativa Evropské komise. V konečném důsledku je proto využití tohoto institutu v praxi omezené. Pro další vývoj EU je smysl tohoto ustanovení spíše doplňkový, než aby mohlo obstát jako základ pro spolupráci v nových oblastech výrazně přesahujících aktuální právní rámec unijní integrace.

1.4 Posílená spolupráce

Institut posílené spolupráce je specifický a odlišný od dosud nastíněných řešení.¹⁸ Využitelný je pouze tam, kde již pravomoc EU existuje,¹⁹ ale kde chybí nezbytná shoda členských států o nutnosti či vhodnosti jejího výkonu. Představuje proto řešení pro situace, kdy alespoň devět členských států považuje za nutné prohloubit integraci na platformě EU. Účelem je urychlit integraci mezi zainteresovanými členskými státy, nikoliv ovšem za každou cenu, ale až jako poslední prostředek tehdy, kdy zjevně není dána možnost přijetí jednotného unijního řešení v dohledné době.²⁰ Komplikací nicméně může být fakt, že i případná absence určitého členského státu na zamýšlené posílené spolupráci nemusí být takovým státem vnímána jako dostatečná záruka ochrany jeho zájmů v EU. Příkladem je spor ve věci *Španělsko a Itálie proti Radě EU* týkající se posílené spolupráce ve věci patentové ochrany, ve kterém oba státy namítaly mimo jiné to, že prostřednictvím posílené spolupráce dochází k vyloučení obou států z projednávání navrhované legislativy, což byly argumenty, s nimiž se Soudní dvůr EU neztotožnil.²¹

Možnost využití institutu posílené spolupráce by měla přicházet v úvahu jen, neexistuje-li mezi členskými státy shoda o nutnosti společného postupu na úrovni EU. Naopak by neměla být využívána tam, kde sice mezi členskými státy existuje shoda o nutnosti společného postupu, aniž by existoval konsenzus o tom, jak postupovat.²² Připomínáme, že posílená spolupráce nemůže řešit nedostatek pravomoci Unie.

1.5 Srovnání jednotlivých řešení

Srovnáme-li výše uvedená řešení, vidíme, že každé z nich má určité výhody, ale i nevýhody. Kreativní a extenzivní výklad stávajících pravomocí v sobě nese riziko porušení zásady svěřených pravomocí. Zároveň je zdrojem institucionálních nerovnováh, neboť

¹⁸ Ve skutečnosti nejde o postup jeden, ale o různá řešení vycházející ovšem ze stejného principu hlubší spolupráce předem definované minimální části členských států v rámci struktur Evropské unie. Obecný režim posílené spolupráce je předpokládán čl. 20 a 329 an. Smlouvy o EU, zvláštní procesní pravidla platí pro oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky, v rámci společné obrany byla zavedena možnost tzv. strukturované spolupráce dle čl. 42 odst. 6 SEU a pro oblast justiční spolupráce v trestních věcech stanoví doplňková pravidla čl. 82 odst. Smlouvy o fungování EU.

¹⁹ Možnost posílené spolupráce z povahy věci nepřichází v úvahu v případě vylučných pravomocí EU. O jejich výkonu rozhoduje pouze EU.

²⁰ Viz stanovisko generálního advokáta Yvese Bota ze dne 11. prosince 2012. *Španělské království a Italská republika proti Radě Evropské unie*. Spojené věci C-274/11 a C-295/11 odst. 113.

²¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. dubna 2013. *Španělské království a Italská republika proti Radě Evropské unie*. Spojené věci C-274/11 a C-295/11.

²² FABBRINI, F. Enhanced Cooperation under Scrutiny: Revisiting the Law and Practice of Multi-Speed Integration in Light of the First Involvement of the EU Judiciary. *Legal Issues of Economic Integration*. 2013, Vol. 40, No. 3, s. 205.

dochází k tomu, že normotvorná činnost k tomu oprávněných orgánů a členských států je *de facto* nahrazována normotvorbou soudcovskou²³ za stavu, kdy úkolem unijních soudů má být výklad práva a jeho aplikace, nikoliv již ale tvorba.²⁴ Důraz na teleologickou metodu výkladu, která extenzivní výklad umožňuje, je nadto limitován výkladovými metodami jinými, zejména metodou výkladu gramatického. Není tedy obecným řešením problému dalšího vývoje EU. Z pohledu politického je rovněž problematické vyloučení jakékoliv diskuse na úrovni členských států o vhodnosti takto formulovaných řešení, jakož i o nutnosti jejich řešení na úrovni EU. Názory členských států vyjádřené v řízení před Soudním dvorem EU nemusí být touto institucí vůbec reflektovány²⁵ a přijatá řešení jsou tak v konečném důsledku podrobovaná diskusi a kritice poprvé až *ex post* v odborné literatuře. To zvyšuje pnutí mezi Evropskou unií, členskými státy a občany. Celý integrační projekt je od počátku založen na kompromisu, ten je ovšem v tomto případě nahrazován unijním diktátem.

Změny zřizovacích smluv sice problém unijně-oktrojovaných řešení eliminují,²⁶ jsou ale rovněž problematické, a to především z politických důvodů. Nejsou totiž v členských státech vnímány jednoznačně pozitivně.²⁷ Problémy politické se následně přenáší do roviny právní. Důkazem je ostatně již sama právně jen obtížně zdůvodnitelná existence dvou zřizovacích smluv či řada zbytečných duplicit v těchto smlouvách, jakož i mnohdy nesystémové rozdělení úpravy některých institutů do obou těchto smluv.²⁸ Ve srovnání s jinými instituty nicméně představuje revize zřizovacích smluv řešení, které umožňuje, je-li dosažena shoda, reagovat na jakýkoliv problém evropské integrace, což je její nespornou výhodou.

²³ V odborné literatuře se lze setkat s termínem „*gouvernement des juges*“, tedy „vláda soudců“, soudcokracie. Viz WEILER, J. H. H. Van Gend en Loos: The individual as subject and object and the dilemma of European legitimacy. *International Journal of Constitutional Law*. 2014, Vol. 12, No. 1, s. 98.

²⁴ Srov. čl. 19 Smlouvy o EU, podle kterého je úkolem Soudního dvora EU dodržování práva při výkladu a provádění Smluv.

²⁵ Kupř. ani jeden z členských států nevyjádřil v notoricky známých věcech *Van Gend En Loos* či *Costa* podporu zásadám přednosti a přímého účinku, přesto judikovány byly. Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 5. února 1963. *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos proti Nederlandse administratie der belastingen*. Věc 26/62 a rozsudek Soudního dvora ze dne 15. července 1964. *Flaminio Costa proti E.N.E.L.* Věc 6/64.

²⁶ Nikoliv ale absolutně. Opakování referend v malých členských státech a nátlak na přijetí určitých řešení srovnání rozhodování státu podle našeho názoru prakticky odstraňují. Příkladem je opakování referenda v případě Irska a smlouvy z Nice či Lisabonské smlouvy.

²⁷ Máme za to, že rostoucí nepopularita Evropské unie není fenoménem posledních let spjatým s východním rozšiřováním Evropské unie a Lisabonskou smlouvou. Ostatně jako o faktu a zároveň problému při schvalování revizí zřizovacích smluv o ní Weiler hovoří dávno před nimi. Srov. WEILER, J. H. H. Bread and the Circus: the State of European Union. *Columbia Journal of European Law*. 1998, Vol. 4, Iss. 2, s. 227 an.

²⁸ Z mnoha uvádíme příklad z oblasti vnějších vztahů Evropské unie. Duplicitně je nadefinována řada cílů a hodnot, jednou obecně v úvodních ustanoveních Smlouvy o Evropské unii, zejména pak v článku 2 této smlouvy a pak ještě jednou v článku 21 téže smlouvy. Druhé uvedené ustanovení rovněž ve svém třetím odstavci připomíná povinnost definované cíle a zásady dodržovat, a to v rámci veškeré vnější činnosti Evropské unie. Nad takto vymezený obecní rámec se nutnost dodržovat veškeré zásady ještě jednou připomíná v článku 23 SEU pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a v článku 205 Smlouvy o fungování Evropské unie pro vnější činnost, jak je upravena částí pátou této smlouvy. Článek 208 SFEU nad rámec výše uvedeného ještě jednou v odstavci prvním stanoví pro oblastí rozvojové spolupráce povinnost provádět v rámci zásad a cílů vnější činnosti Unie, totéž lze nalézt v článku 212 SFEU pro politiku hospodářské, finanční a technické spolupráce se třetími zeměmi a článku 214 SFEU v oblasti humanitární pomoci. Viz SEHNÁLEK, D. *Vnější činnost Evropské unie perspektivou práva unijního a mezinárodního*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 29.

Možnost využití pravomocí založených podle čl. 352 Smlouvy o fungování EU je věcně i procesně omezená. Představuje však efektivnější nástroj pro přijímání právní úpravy, bez nutnosti otevření širší politické debaty, jež je spojená s revizemi zřizovacích smluv. Článek 352 Smlouvy o fungování EU představuje souhlas s výkonem pravomocí, který členské státy daly *ex ante* a který kontrolují již v jen omezené míře na úrovni moci výkonné. Tato výhoda je zároveň ale také nevýhodou. Výkonem pravomocí založených podle čl. 352 Smlouvy o fungování EU je eliminována mezivládní diskuse o podobě Evropské unie, jež umožňovala postupné a periodické změny věcného i politického nastavení zřizovacích smluv, a tím samotné Evropské unie.²⁹ Vnější dynamika, do které byly zapojeny členské státy v celé své šíři, se tím mění na dynamiku vnitřní, v níž jsou členské státy reflektovány jen prostřednictvím Rady, tedy pouze na úrovni exekutivní, což nemusí být dostačující. Prohlubován je demokratický deficit EU, který ani omezené zapojení Evropského parlamentu formou vyjadřování souhlasu nemůže uspokojivě vyřešit. Na straně druhé, pokud jsme na úvod zmínili absenci cíle evropské integrace na straně členských států, zde tento problém nevzniká. Zde totiž cíl definovatelný je, když je patrné, že unijní instituce i EU sama mají dlouhodobou tendenci posilovat vlastní postavení a trahováním nových pravomocí a činností.

Posílená spolupráce je problematická z hlediska rozsahu svého využití. Věcně je totiž omezena jen na oblasti, kde již EU pravomoc má, ovšem za předpokladu, že zde nemá pravomoc výlučnou. Tento institut proto nemůže představovat obecný nástroj sloužící k další integraci v rámci EU, ale je spíše řešením pro některé dílčí problémy, s nimiž se členské státy střetávají. Akty přijaté v rámci posílené spolupráce nadto nezavazují všechny členské státy, dochází tak ke štěpení dosahu unijního práva v rámci jinak jednotné EU.

Všechny výše uvedené způsoby mají podle našeho názoru společné to, že neřeší problém kompetenčně-procesní. Odmítá-li tedy určitý členský stát programově činnost EU, byť by jinak byl spolupráci na úrovni mezivládní, a tedy bez zapojení EU, pozitivně nakloněn, ani jeden z nich není vhodnou alternativou.

1.6 Mezinárodní smlouva jako nástroj řešení problému další integrace

Mezinárodní smlouva uzavíraná mimo rámec pravomocí, a tedy práva Evropské unie, proto může být vhodným a efektivním řešením naznačených problémů. Řeší jak problém nedostatku pravomocí EU, a to přímo, tzn. členskými státy, tak i absenci shody všech členských států na obsahu budoucí úpravy nebo na jejím charakteru včetně otázky vynutitelnosti unijními nástroji. Využití tohoto nástroje je ale také spojeno s určitými omezeními. Uzavření mezinárodní smlouvy mezi členskými státy je předně vyloučeno v oblasti pravomocí EU. Ani jejich (z pohledu členských států) nedostatečný či neefektivní výkon nemůže jejich akci ospravedlnit. Vyloučen je tedy jakýkoliv vnější regulatorní zásah členských států do oblastí, které jsou vyhrazeny právnímu režimu EU, danému zřizovacími smlouvami, i svěřením nových či přesněji vyjádřeno rozšiřujících pravomocí institucím EU. Formálně by se totiž jednalo o změny primárního práva, které, jak již bylo výše naznačeno, mohou být prováděny jen stanoveným postupem (revize zřizovacích

²⁹ Srov. SCHÜTZE, R. Dynamic Integration – Article 308 EC and Legislation ‘in the Course of the Operation of the Common Market’: A Review Essay. *Oxford Journal of Legal Studies*. 2003, Vol. 23, No. 2, s. 342.

smluv). Máme za to, že unijní instituce³⁰ by takto provedenými změnami nebyly vázány a mohly by i nadále uplatňovat právo EU v celém jeho původním rozsahu, a to včetně mechanismů jeho prosazování a sankcí.

Příkladem postupu, kdy byla činnost EU doplňována o nové oblasti spolupráce prostřednictvím mezinárodních smluv, byly v minulosti subsidiární smlouvy přijímané původně na základě dřívějšího a dnes již zrušeného článku 293 Smlouvy o založení Evropského společenství v oblasti mezinárodního práva soukromého. Podobnými (i když ve své podstatě poněkud odlišnými) případy byly původní Schengenské dohody a v současné době to jsou *Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*, jakož i *Dohoda o jednotném patentovém soudu* (viz dále část 2).

Metoda mezinárodní smlouvy má řadu nesporných výhod. *Mimo rámec pravomocí Evropské unie je možné smlouvu uzavřít o jakémkoliv otázce společného zájmu*. Ostatně i článek 293 Smlouvy o založení ES obsahoval podle našeho názoru pouze demonstrační výčet oblastí spolupráce. Na rozdíl od revize zřizovacích smluv není nezbytná účast všech členských států, které tak získají svobodu volby. Právně přitom není nijak problematické tyto smlouvy nastavit tak, aby byly kdykoliv otevřeny přístupu těch členských států, které se původně další spolupráce odmítly zúčastnit. Mechanismus změn je méně formalizovaný, a tudíž flexibilnější.

Máme za to, že metoda mezinárodní smlouvy představuje též řešení demokratického deficitu současné EU. Mezinárodní smlouvy jsou vytvářeny na úrovni členských států, a nikoliv Evropskou komisí. Národní vlády jsou pod přímou kontrolou národních parlamentů a tím i nepřímo lidu. Evropská komise takto přímé demokratické kontrole vystavena není, Evropský parlament legitimitu parlamentů národních postrádá.

Zcela nejpřesvědčivější výhodou pak je to, že schvalování takových mezinárodních smluv probíhá na vnitrostátní úrovni a předpokládá tak účast národních parlamentů. Zároveň se tím v nejzávažnějších případech otvírá prostor pro využití institutu referend v těch státech, které občanům přiznávají vyšší podíl účasti v procesu schvalování zákonů a mezinárodních smluv. Tím dochází k efektivní eliminaci demokratického deficitu v rozhodování EU. Mohlo by se přitom zdát, že je tento aspekt společný též revizím zřizovacích smluv. Není tomu ale tak, alespoň ne ve všech případech. Revize zřizovacích smluv zpravidla vedou k obecnému založení nové pravomoci EU s tím, že konkrétní řešení, a tedy i právní úprava, jsou přijímány až následně prostřednictvím práva sekundárního. Role národních parlamentů je proto omezena jen na vyjádření obecného souhlasu se zapojením EU, k vlastním řešením se již ale přímo a věcně vyjadřovat nemohou. Příkladem mezinárodního práva soukromého regulovaného unijními nařízeními, jakož i Dánska a jeho specifického zapojení do spolupráce v oblasti mezinárodního práva soukromého formou nařízení přijímaných Dánskem zprostředkovaně pomocí zvláštní mezinárodní smlouvy, tedy instrumentu mezinárodního práva, to přesvědčivě demonstruje.

Výhodou mezinárodních smluv může být i větší flexibilita členských států, pokud jde o rozsah jejich závazků. Vůči zřizovacím smlouvám nelze využít institut výhrad, i když odlišný režim určitého států sice může být vyjednan, avšak pouze za předpokladu všeobecného konsenzu všech členských států prostřednictvím protokolů připojených ke

³⁰ Z povahy věci ty, jež jsou založeny na nadstátním principu, tedy Evropská komise, Soudní dvůr EU a Evropský parlament.

zřizovacím smlouvám. Eventuální výhrady přitom mohou zohledňovat odlišná stanoviska členských států, které hodlají akceptovat novou úpravu jako takovou, ale s určitými dílčími obsahovými odchylkami. Je pravdou, že výhrady mohou přijímanou úpravu dále rozmělnit, ale jsou nepochybně lepší cestou než množství velmi nepřehledných individuálních výjimek typických pro dnešní unijní legislativu, které přijatou úpravu rozmělnují přinejmenším stejně. Přehnaný důraz na unifikaci všeho je ostatně v přímém rozporu s výchozím nastavením EU jako celku, jenž je „jednotný v rozmanitosti“.

S použitím metody mezinárodní smlouvy jsou ovšem spojena též určitá omezení a rizika. V první řadě je nejasný status těchto smluv a jejich postavení v právu mezinárodním a unijním. Od něho se ovšem odvíjí též jejich poměr k právu vnitrostátnímu. Stávající právní rámec existenci těchto smluv na rozdíl od předlisabonské úpravy nepředvídá. Existence článku 293 Smlouvy o založení ES přitom patřila mezi důvody, pro které byly tyto smlouvy řazeny do systému práva Evropské unie a označovány byly jako tzv. terciární právo,³¹ jakkoliv toto pojetí nebylo akceptováno všeobecně. Dovožována tak byla také jejich mezinárodněprávní povaha³² a autonomie na unijním právu. Za správný přitom považujeme přístup řadící tyto smlouvy mezi prameny mezinárodního práva. Článek 293 Smlouvy o založení ES podle našeho názoru představoval ustanovení identifikující místa společného zájmu členských států související s činnostmi Evropské unie, kde jí ale nebyly svěřeny potřebné pravomoci, spíše než kompetenční normu umožňující rozšiřovat činnost Evropské unie do nových oblastí spolupráce. Je-li jejich povaha mezinárodněprávní, pak i jejich schvalování nepodléhá pravidlům čl. 48 Smlouvy EU, ale mezinárodnímu právu a právu národnímu (ústavnímu).

Specifikem smluv uzavřených v návaznosti na článek 293 Smlouvy o založení ES bylo to, že k jejich výkladu byl na základě souhlasu členských států povolán Soudní dvůr EU,³³ a to jednostranně, tedy bez toho, že by s tím Unie jako adresát této povinnosti dávala jako smluvní strana souhlas. Uvedené lze mimochodem chápat jako jeden z těch prvků, které dokazují, že Unie je stále jen mezinárodní organizací a pány zřizovacích smluv zůstávají členské státy. Jinak ale fungování Evropské unie a jejich orgánů těmito smlouvami nijak dotčeno nebylo.³⁴

Otázka prosazování těchto smluv byla plně v kompetenci členských států, a nikoli orgánů EU. Stejně tak i odpovědnost za porušení podléhala mezinárodněprávnímu režimu. Jejich uplatňování, jakož i postavení jednotlivce při jejich prosazování, jsou proto zřetelně omezenější, nežli je tomu v případě mechanismů vlastních právu unijnímu. Reálný rozdíl oproti právu unijnímu ale bude ve výsledku zanedbatelný. Státy obecně nemají důvody porušovat závazky, které na sebe převzaly, činí tak pouze ve výjimečných případech. I v případě České republiky nevidíme zásadního rozdílu, pokud jde o dodržování závazků unijních a mezinárodněprávních.

³¹ Viz ROZEHNALOVÁ, N. – TÝČ, V. – NOVOTNÁ, M. *Evropské mezinárodní právo soukromé*. Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 36.

³² Viz BĚLOHLÁVEK, A. Pravomoci soudů a výkon rozhodnutí v kontextu vývoje evropského civilního procesu. *Právní rádce*. 2004, č. 12, s. 15–19.

³³ Viz např. První protokol o výkladu Úmluvy o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (1980), Soudním dvorem Evropských společenství.

³⁴ Viz SEHNÁLEK, D. *Vnější činnost Evropské unie perspektivou práva unijního a mezinárodního*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 149.

Z pohledu EU mohou být vnímány takové smlouvy jako problematické, neboť „outsourcují“ činnosti, které by Unie mohla potenciálně zajišťovat sama vlastním právem a strukturami. Ve skutečnosti je toto riziko jen zdánlivé. Máme totiž za to, že tyto smlouvy mají vůči právu EU komplementární postavení. Je-li totiž jejich závaznost daná mezinárodním právem a pro členské státy je dovozována prostřednictvím jejich práva vnitrostátního, pak se i vůči nim v případě rozporu uplatní přednost práva EU. Představují proto řešení, které se může uplatňovat pouze do doby, než je bude možné a vhodné nahradit řešením unijním. Politické výhody takové komplementarity jsou přitom zjevné. Mimo rámec EU se zavedou mechanismy spolupráce, které po ověření mohou být převzaty do právního rámce EU, stejně jako se tomu stalo v minulosti v případě mezinárodního práva soukromého či schengenského *acquis*.

Mezinárodní smlouvy jako metoda integrace a tím návrat k „mezivládní metodě“, tedy k mechanismům mezinárodního práva a principům fungování „běžných“ mezivládních mezinárodních organizací, mohou představovat na první pohled krok zpět ve vývoji EU. Proces jejich ratifikace v mnoha členských státech je často velmi zdoluhavý. Domníváme se ale, že přes tyto nevýhody nelze mezinárodní smlouvu zavrhnout. V souladu s tzv. *teorií jízdního kola (bicycle theory)* máme za to, že i malý postup vpřed je lepší než eventuelní neprůchodnost klasických supranacionálních integračních opatření.³⁵

2. PŘÍKLADY NOVODOBÝCH MEZINÁRODNÍCH SMLUV, KTERÉ DOPLŇUJÍ PRÁVNÍ ÚPRAVU NĚKTERÝCH INTEGRAČNÍCH OTÁZEK MIMO SFÉRU PRIMÁRNÍHO A SEKUNDÁRNÍHO PRÁVA EU

Zatímco klasické subsidiární smlouvy uzavírané v oblastech, kde chyběly pravomoci ES, vymizely v důsledku postupného rozšiřování pravomocí ES, respektive EU v 90. letech, kdy byly nahrazeny převážně sekundární legislativou, objevily se koncem 90. let a zejména po roce 2000 další problémy, kdy bylo třeba naléhavě přijmout další integrační opatření, avšak použití klasického práva EU nebylo z různých důvodů možné. I zde došlo k řešení pomocí mezinárodních smluv, i když tyto novodobé smlouvy mají poněkud jinou povahu než bývalé smlouvy subsidiární, zejména pokud jde o jejich návaznost na existující právo ES (EU) přijaté v rámci pravomocí ES (EU).

Patří mezi ně *Pakt o stabilitě a růstu* (1997), přijatý v souvislosti se vznikem měnové unie, *Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii* (Fiskální pakt – 2012, dále jen „Smlouva“) a *Dohoda o jednotném patentovém soudu* (2013, dále jen „Dohoda“). Zatímco první z uvedených dokumentů nevyvolal zvláštní pozornost právníků, další dva ano. Proto budou v dalším textu tyto dvě smlouvy blíže rozebrány, aby byl objasněn jejich vztah k pravomocím EU a k existujícímu právu EU a posléze vyhodnoceno, zda je tato forma mezinárodní smlouvy uzavřené mimo rámec právního systému EU právně schůdná a zda se slučuje s předchozím stanoviskem autorů této studie o vhodnosti použití mezinárodních smluv jako integračního nástroje EU.

³⁵ Jízda na kole vyžaduje šlapání do pedálů, jinak hrozí dříve či později nevyhnutelný pád. Soustavný tlak na činnost byt jen dílčím způsobem k integračnímu cíli obdobně brání tomu, aby celý projekt začal být vnímán jako již dokončený a možná i zrušitelný či alespoň nahraditelný jinou, méně integrovanou formou spolupráce.

2.1 Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii

2.1.1 Základní informace o Smlouvě

Snaha EU řešit rozpočtovou kázeň rychle a důrazně vedla na počátku roku 2012 k jejímu uzavření. Dosavadní úprava rozpočtové kázně v právu EU se ukázala jako nedostatečně účinná a bylo třeba najít další prostředky nad její rámec.³⁶ Je podobně jako subsidiární smlouvy uzavřená a určená jen členům EU. Zavazuje smluvní strany nejen k vyrovnanému rozpočtu, ale také k tomu, aby respektování tohoto závazku zaručily ústavními předpisy svého právního řádu. Taková cesta má být zřejmě účinnější než ta, která je již obsažena v unijní úpravě (články 126 a 136 Smlouvy o fungování EU a Protokolu o postupu při nadměrném schodku), neboť se vcelku realisticky předpokládá, že členské státy budou spolehlivě respektovat svůj vlastní ústavní pořádek, což vždy nelze říci o respektování unijního práva. Plnění této povinnosti je zajišťováno velmi specifickým donucovacím systémem.

Zatímco závazek k vyrovnanému rozpočtu je z hlediska hmotněprávního v podstatě již obsažen ve stávající úpravě EU, nově jsou řešeny postupy orgánů Unie a zejména se zavádí nový donucovací systém, který je velmi kontroverzní (viz dále).³⁷ Právě zde Smlouva částečně přesahuje dosavadní pravomoci EU.

Narážíme zde již na první otázku – proč tedy nebylo postupováno klasickou cestou rozšíření pravomocí EU prostřednictvím doplňku smluv primárního práva EU. Hlavní důvody byly dva:

- a) Bylo vyloučeno dosažení nezbytné jednomyslnosti všech členských států EU, neboť účast předem rezolutně odmítla Velká Británie. Byla tak zvolena cesta separátní mezinárodní smlouvy s užším okruhem smluvních stran, tedy řešení na bázi mezinárodního, nikoli unijního práva. Sluší se ovšem poznamenat, že v úvahu by mohlo připadat i jiné řešení, a to vyloučení účasti odmítajících členů cestou výjimky, tak jako to bylo učiněno u Dánska a Velké Británie při vytváření měnové unie nebo u Dánska při odmítnutí zapojení do evropského justičního prostoru. Jak bude ukázáno dále, toto řešení by bylo z hlediska respektování dosavadních pravomocí orgánů EU právně čisté na rozdíl od řešení přijatého.
- b) Druhým důvodem byla nepochybně požadovaná rychlost přijetí nové úpravy. Klasická cesta změny smluv primárního práva zahrnuje podle čl. 48 Smlouvy o EU přinejmenším mezivládní konferenci svolanou Radou. Předpokládáme, že by podle odst. 3 tohoto článku v tomto případě nebyl svoláván Konvent, ale i tak by mezivládní konference představovala určité zdržení, neboť by musela být poměrně dlouho připravována a jistě by se na ní o navrhovaném řešení široce diskutovalo.

Druhou otázkou je pak zhodnocení, zda se při stanovení unijních pravidel přesahujících pravomoci EU lze uchýlit k takovéto mezinárodní smlouvě, která není uzavřena způsobem samotným právem EU vyžadovaným. Podívejme se nejprve, kde dochází k přesahu existujících pravomocí EU.

Smlouva sama je koncipována tak, jako by byla součástí práva EU. Již v její preambuli nacházíme zajímavé vazby k právu EU. Mimo jiné tzv. zásada loajality (čl. 4 odst. 3

³⁶ K tomu blíže CRAIG, P. Legislative Comment, *The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism*. *European Law Review*. 2012, Vol. 37, No. 47, s. 231–232.

³⁷ *Ibidem*, s. 233.

Smlouvy o EU) se rozšiřuje nad rámec EU i na tuto smlouvu. Kromě toho řešení pomocí této smlouvy je pojímáno jako dočasné s tím, že v budoucnu má být začleněna do rámce primárního práva EU (výslovně stanoveno v čl. 16 Smlouvy). Preambule dále obsahuje bezpočet odkazů na jednotlivá ustanovení práva EU, což se týká i mnoha vlastních ustanovení Smlouvy. Smlouva používá orgány EU i postupy pro jejich návrhové a rozhodovací činnost (viz dále).

Vztah k právu Unie je upraven článkem 2 Smlouvy, který pouze vyžaduje implementační a výkladový soulad s právem EU. Tato smlouva nepředstavuje případ tzv. posílené spolupráce, byť je o ní rovněž zmínka v preambuli.³⁸ Bude-li Smlouva v budoucnu začleněna do právního rámce EU, půjde o její zcela novou pravomoc, a to pravděpodobně výlučného charakteru. Smlouva zakládá nové povinnosti smluvních států (zejména čl. 3 odst. 1 – „vedle jejich povinností podle práva EU“) a hlavně vytváří vlastní velmi radikální donucovací mechanismus, v mezinárodním právu neobvyklý, kterému se smluvní státy podrobují.³⁹

Stěžejní jsou v tomto směru články 7 a 8 Smlouvy. Smlouva nezakládá žádný vlastní institucionální rámec a používá stávající orgány EU, jejichž pravomoci rozšiřuje pro své potřeby. Ustanovení článku 7 se týká pouze členů eurozóny. Ti se zavazují, že budou „při plném respektování procesních požadavků smluv, na nichž je založena EU“ (tj. Smlouvy o EU a Smlouvy o fungování EU) podporovat blíže nespécifikované návrhy a doporučení Komise, ledaže by se kvalifikovaná většina vyslovila proti. Formulace „při plném respektování procesních požadavků smluv, na nichž je založena EU“ a „v rámci postupu při nadměrném schodku“ nás spíše přivádí k článku 126 (pro eurozónu ve znění článků 136 a násl.) Smlouvy o fungování EU.

Splnění povinností podle čl. 3 odst. 2, tedy přijetí požadované vnitrostátní právní úpravy, kontroluje Komise, přičemž může konstatovat, že daný smluvní stát ji neplní. Konečné rozhodnutí by měl přijmout Soudní dvůr.⁴⁰ Smlouva zavádí jeho obligatorní pravomoc. Vzhledem k tomu, že Soudní dvůr zde působí jako *rozhodčí orgán pro řešení sporů mezi členskými státy* EU podle článku 273 Smlouvy o fungování EU (čl. 8 odst. 3 Smlouvy), nemůže Komise podat žalobu sama. Nelze tedy použít postup zakotvený v čl. 258 Smlouvy o fungování EU. Toto dilema Smlouva řeší poněkud svérázným způsobem tak, že jeden nebo více smluvních států mají podat proti státu, který svou povinnost nesplnil, žalobu k Soudnímu dvoru. Komise nemá a ani nemůže mít podle Smlouvy přímou rozhodovací nebo donucovací pravomoc. *Spor mezi Komisí a smluvním státem je proto uměle transformován do sporu mezi smluvními státy.*⁴¹

³⁸ O posílené spolupráci a průvodních jevech v souvislosti s touto smlouvou viz studie autorů CANTORE, C. M. – MARTINICO, G. *Asymmetry or Dis-integration? A Few Considerations on the New „Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union“*. *European Public Law*. 2013, Vol. 19, No. 3, s. 463–480.

³⁹ Blíže TÝČ, V. Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii z hlediska jejího dopadu na právní řád ČR. In: *Fiskální pakt. Právní a ekonomické souvislosti a důsledky přijetí Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*. AUC Iuridica 1. Praha: Karolinum, 2012, s. 110 an.

⁴⁰ Tento sankční mechanismus podrobně popisuje TOMÁŠEK, M. Proměny sankčních mechanismů ve světle Smlouvy o rozpočtové odpovědnosti. In: *Fiskální pakt. Právní a ekonomické souvislosti a důsledky přijetí Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*, s. 39 an.

⁴¹ CANTORE, C. M. – MARTINICO, G. *Asymmetry or Dis-integration? A Few Considerations on the New „Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union“*, s. 465.

2.1.2 Zhodnocení Smlouvy z hlediska jejích zásahů do již existujícího práva EU

Účelem této studie není podat podrobný rozbor Smlouvy. To bylo učiněno mimo jiné několika zasvěcenými studii již publikovanými, na které se odkazuje.⁴² Výše uvedený text jen dokazuje, že Smlouva určitým způsobem rozšiřuje stávající pravomoci orgánů EU a stanoví pro ně nové postupy.

Komise podle této smlouvy získává nové dílčí pravomoci, byť ne příliš výrazné. Avšak pokud jde o Soudní dvůr, jeho pravomoc sankcionovat smluvní stát stanovená v čl. 8 odst. 2 Smlouvy jde výrazně nad rámec čl. 273 Smlouvy o fungování EU, který zakládá jeho pravomoc k řešení sporů mezi smluvními státy jako rozhodčího orgánu.⁴³ *Podle čl. 273 může Soudní dvůr pouze rozhodovat spory, nikoli ukládat sankce.* Ukládání finančních sankcí v jakékoli podobě jde nad rámec rozhodčí smlouvy, za kterou se čl. 8 Smlouvy považuje (odst. 3). Je to úplně nová pravomoc Soudního dvora, která není odkazem na čl. 273 pokryta a která je tak založena přímo Smlouvou. V tom je rozdíl oproti dřívějším subsidiárním smlouvám, které žádné zcela nové pravomoci orgánů Společenství nebo Unie nezakládaly.

Z uvedeného je patrné, že Smlouva zcela nepochybně rozšiřuje pravomoci orgánů EU nad rámec toho, co vyplývá z původně svěřených pravomocí členských států Evropské unii. Je pochopitelné, že okruh těchto pravomocí je možno dohodou členských států rozšířit, avšak vznik této dohody se musí řídit samotným právem EU, tedy článkem 48 Smlouvy o Evropské unii, a musí se stát součástí primárního práva EU. To se v tomto případě nestalo.⁴⁴

Vzhledem k tomu, že uzavření Smlouvy tímto způsobem a v této podobě je *fait accompli*, akceptovaný bez výhrad všemi zúčastněnými členskými státy (tedy bez Velké Británie a zatím i bez ČR), nemá zřejmě smysl proti této smlouvě dále brojit a je třeba ji přijmout jako realitu. Naši úvahu můžeme jen uzavřít dvěma závěry:

- a) Až se bude v ČR uvažovat o přistoupení⁴⁵ ke Smlouvě, je třeba mít na paměti, že rozšiřuje pravomoci EU, a že tedy spadá do kategorie mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy.⁴⁶

⁴² Je to především výše citovaný sborník *Fiskální pakt. Právní a ekonomické souvislosti a důsledky přijetí Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*.

⁴³ Podle dikce tohoto ustanovení bychom mohli předpokládat, že se bude jednat o jednotlivé (jednorázové) spory v konkrétních věcech, nikoli o svěření pravomoci v druhově určené skupině případů (tzv. neomezený kompromis). Zatím zde neexistuje žádná judikatura, o kterou by se bylo možno opřít.

⁴⁴ K souvislosti s posílenou spoluprací viz CANTORE, C. M. – MARTINICO, G. *Asymmetry or Dis-integration? A Few Considerations on the New „Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union“*, s. 468.

⁴⁵ Ratifikace možná nebude, protože ČR Smlouvu nepodepsala. Konečné právní účinky ratifikace a přístupu jsou ovšem totožné.

⁴⁶ Stejný závěr je možné najít u dalších autorů, kteří se k této otázce vyjádřili ve svých statích publikovaných ve sborníku *Fiskální pakt. Právní a ekonomické souvislosti a důsledky přijetí Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*. AUC Iuridica 1/2012, Praha: Karolinum, 2012 (KUSÁK, M. – PÍTROVÁ, L. a kol. *Právní aspekty Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*, s. 66, LENFELD, J. – PŘENOSIL, T. – MEDVÍDKOVÁ, K. *Analýza vybraných aspektů Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*, s. 95, GERLOCH, A. *Povaha Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii sjednávané mezi zeměmi eurozóny z hlediska požadavků stanovených ústavním pořádkem České republiky na proces její ratifikace*, s. 101 n., zejm. 106 an., TÝČ, V. *Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii z hlediska jejího dopadu na právní řád ČR*, s. 115, GRINC, J. – KAUTSKÝ, J. *Argumenty k unitaristickému posouzení obsahu fiskálního paktu, Analýza pro účely Výboru pro záležitosti Evropské unie Senátu Parlamentu ČR*, s. 136).

- b) Máme za to, že Smlouva je elementem velmi nežádoucího trvalého trendu v EU, kdy dodržování právních pravidel a vůbec stanovený právní režim EU ustupují politické účelnosti a okamžitým politickým a ekonomickým zájmům, které se do platné právní úpravy „nevejdu“. Taková praxe je umožněna laxností přístupu členských států, které ji tak z politických důvodů (obecná podpora integrace) svou netečností konvalidují.

2.2 Dohoda o Jednotném patentovém soudu

Snahy o vytvoření jednotného patentu ES (EU) konečně po více než třiceti letech snah a neúspěšných pokusů získaly reálné kontury. Byla vypracována koncepce nikoli patentu EU,⁴⁷ ale jednotného účinku tzv. evropských patentů udělovaných Evropským patentovým úřadem (instituce působící mimo rámec EU) na celém území EU. Podmínkou fungování tohoto systému, vybudovaného nařízením EU,⁴⁸ je ovšem existence jednotného patentového soudu, který by s výlučnou pravomocí řešil patentové spory všeho druhu týkající se evropských patentů. Smyslem zavedení jednotného soudu je snaha o zamezení nejednotnosti rozhodování soudů jednotlivých členských států, které dnes takové spory řeší.

Původní představa zahrnovala mezinárodní patentový soud působící v členských státech Evropské patentové organizace, který by měl výlučně řešit veškeré patentové spory týkající se evropských patentů.⁴⁹ Návrh příslušné mezinárodní smlouvy byl posouzen Soudním dvorem EU, který ve stanovisku 1/09 shledal, že taková mezinárodní smlouva, zahrnující i nečleny EU, je neslučitelná s právem EU. Hlavním důvodem byla skutečnost, že smlouva by byla postavena zcela mimo právní systém EU a znemožňovala by záruku dodržování práva EU, které reguluje jednotný účinek patentu na celém území EU. Nerespektovala by přednost práva EU ani požadavek jednotného výkladu smlouvy cestou řízení o předběžné otázce před Soudním dvorem.

Soudní dvůr je totiž velmi obezřetný k mezinárodním soudům, které mohou aplikovat unijní právo, neboť sám sebe považuje za výlučný orgán, který může interpretačně určovat jeho obsah. Proto vždy trvá na tom, aby byl při aplikaci práva EU zajištěn závazný výklad jím poskytnutý a tento výklad aby byl také respektován.⁵⁰

Následně tak byl vypracován návrh nové mezinárodní smlouvy podobného obsahu, která je ovšem vyhrazena jen členským státům EU. Takto vytvořený Jednotný patentový soud (dále jen „Soud“) bude mít působnost jen pro členské státy EU, i když bude řešit i spory, v nichž navrhovatelem bude i subjekt z nečlenského státu. Smlouva se nazývá Dohoda o jednotném patentovém soudu (2013).

⁴⁷ Na rozdíl od známek a průmyslových vzorů, kde má Unie tyto tituly přímo na unijní úrovni, udělované unijním orgánem. U patentů tak nemůže jít o žádnou analogii, mechanismus je jiný a mnohem složitější.

⁴⁸ Zejména nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1257/2012, kterým se provádí posílená spolupráce v oblasti vytvoření jednotné patentové ochrany a nařízení Rady (EU) č. 1260/2012, kterým se provádí posílená spolupráce v oblasti vytvoření jednotné patentové ochrany, pokud jde o příslušná ustanovení o překladu.

⁴⁹ Evropská patentová organizace, zahrnující Evropský patentový úřad, je mezivládní organizací udělující přihlašovatelům odkudkoli regionální patenty, které se mohou stát účinnými ve všech členských evropských zemích. Zahrnuje celou Evropu kromě Ruska, Ukrajiny, Běloruska, Moldávie a Kosova. Takto udělené patenty tak mohou podle nové unijní úpravy získat jednotný účinek v celé EU.

⁵⁰ K tomu poznámky u PARISH, M. *International Courts and the European Legal Order. European Journal of International Law*. 2012, Vol. 23, No. 1, s. 143.

Nynější Soud zakotvený v Dohodě je velmi svéráznou institucí zaváděnou v Evropské unii formálně mimo rámec práva EU. Podle čl. 1 Dohody „*Jednotný patentový soud je společným soudem smluvních členských států, a proto se na něj vztahují stejné povinnosti plynoucí z práva Unie jako na každý vnitrostátní soud členského státu.*“

Již v preambuli je řečeno, že Jednotný patentový soud by měl být společným soudem smluvních členských států a tedy *součástí jejich soudních systémů*, a to s výlučnou pravomocí ve věcech evropských patentů s jednotným účinkem i ostatních evropských patentů udělených podle Evropské patentové úmluvy.

Zřízení Soudu je velmi podstatným omezením svrchovaných práv zúčastněných členských států EU, neboť je na něj přenesena podstatná část soudní pravomoci členských států. Má řešit všechny patentové spory (včetně využívání nebo zneužívání patentů, tedy spory občanskoprávní). *Nemůže to ovšem být soud mezinárodní – má být proto součástí soudních soustav členských států, aby bylo možno zajistit podřízení právu EU, včetně uplatňování jeho přednosti, jeho závazného výkladu Soudním dvorem a odpovědnosti za porušení práva.*

2.2.1 Základní informace o Dohodě

Nejdůležitější pravidla fungování Jednotného patentového soudu, rozhodná pro naši analýzu, jsou stručně shrnuta v následujících bodech:

1) Soud má ve smluvních státech Dohody obligatorní výlučnou pravomoc k řešení všech sporů týkajících se evropských patentů s jednotným účinkem i evropských patentů bez jednotného účinku, tj. validovaných v jednotlivých státech. Znamená to, že pravomoc běžných národních soudů je v takových sporech zcela automaticky vyloučena.

Jednotný patentový soud není uninijním soudem, proto nespadá do rámce Soudního dvora EU a proto je zřizován zvláštní mezinárodní smlouvou, která podléhá vnitrostátnímu schválení v jednotlivých členských státech EU. Žádný z nich nemá povinnost stát se stranou Dohody, a tím tedy přijmout patentový balíček (tj. včetně nařízení o evropském patentu s jednotným účinkem). *Soud se stává součástí národních soudních systémů členských států*, které jsou stranou Dohody s tím, že ve věcech evropských patentů s jednotným účinkem i bez tohoto účinku nahrazuje ve smluvních státech běžné národní soudy. Rozhodnutí Soudu budou mít bez dalšího účinek jen na území smluvních stran Dohody, tedy zúčastněných členů EU.

2) Do pravomoci Soudu náleží podle čl. 32 Dohody řízení ve věcech evropského patentu s jednotným účinkem i bez tohoto účinku ve smluvních státech Dohody na základě různých typů žalob.

Mezinárodní pravomoc Soudu v členských státech EU je určena na základě nařízení EU č. 1215/2012 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech (tzv. Brusel I bis, novelizované znění).

3) Soud je dvoustupňový. Skládá se ze soudu prvního stupně a odvolacího soudu. Soud prvního stupně je tvořen třemi typy komor: ústřední, místní a regionální. Sídlem ústřední komory je Paříž. Aby nepřišly zkrátka další dva vůdčí státy nového patentového systému, má mít ústřední komora sekce také v Londýně a Mnichově.

Místní komory mají fungovat v jednotlivých smluvních státech Dohody. Namísto místních komor mohou smluvní státy s menší frekvencí žalob vytvářet společné regionální komory pro dva nebo více takových států.

4) Soud bude aplikovat následující prameny práva (čl. 24):

- a) právo EU,
- b) mezinárodní smlouvy, a to Dohodu o jednotném patentovém soudu, Úmluvu o udělování evropských patentů (EPO) a další mezinárodní smlouvy týkající se patentů, jejichž smluvními stranami jsou všechny členské státy EU,
- c) vnitrostátní právo členských států.

5) Státní příslušnost soudců Soudu se řídí následujícími pravidly:

- Každý senát soudu prvního i druhého stupně musí mít mezinárodní složení. Senát místní komory je obecně složen z jednoho soudce s místní státní příslušností a dvou soudců s cizí státní příslušností, respektive naopak (u vytiženějších komor).
- Tříčlenný senát regionální komory také vedle dvou soudců s příslušností států tvořících region povinně zahrnuje jako třetího soudce cizince. Předpokládá se, že pokud se ČR i SR tohoto systému účastní, bude fungovat česko-slovenská regionální komora. Její senáty tak budou složeny z jednoho českého příslušníka, jednoho slovenského a třetím soudcem bude cizinec z jiného státu.
- Senáty ústřední komory se skládají ze tří soudců různé státní příslušnosti.⁵¹
- Každý senát odvolacího soudu zasedá v mezinárodním složení pěti soudců. Tři z nich jsou státními příslušníky různých smluvních členských států a dva navíc jsou přiděleni senátu ze sboru soudců.

6) Jazykové otázky

Jednáním jazykem soudu prvního stupně je úřední jazyk státu místní komory nebo určený jazyk regionální komory. Vzhledem k tomu, že ČR v případě účasti téměř jistě nebude mít místní komoru, ale bude participovat na regionální komoře s dalšími státy, jednáním jazykem nebude vždy čeština. Jednáním jazykem ústřední komory je jazyk, ve kterém byl patent udělen. Odvolací soud jedná ve stejném jazyce jako soud prvního stupně. Kromě těchto obecných pravidel platí další zvláštní pravidla o povinných (a velmi nákladných) překladech dokumentace do jazyka řízení.

7) Návaznost na právní systém EU a na Soudní dvůr EU

Tento aspekt je pro naše posuzování Dohody rozhodující. Soud je považován za soud národní proto, aby se na něj mohla vztahovat následující pravidla:

Soud běžně aplikuje právo EU. Vzhledem k tomu, že byť je to soud svou povahou (nikoli formálně) mezinárodní, avšak začleněný do vnitrostátních soudních soustav jednotlivých členských států jako společný soud členských států, vztahují se na řízení před ním a na jeho činnost vůbec unijní pravidla specifikovaná výslovně Dohodou (čl. 20 a násl.) tak, jako by to byl vnitrostátní soud. Jsou to tato pravidla:

- a) Soud uplatňuje právo Unie jako celek a respektuje jeho přednost.

⁵¹ Tato komora je příslušná např. k projednávání žalob na zrušení patentů.

- b) Soud spolupracuje se Soudním dvorem Evropské unie za účelem zajištění řádného uplatňování a jednotného výkladu práva Unie, a to zejména podle článku 267 Smlouvy o fungování EU. Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie jsou pro Soud závazná.
- c) Smluvní členské státy jsou společně a nerozdílně odpovědné za škodu vzniklou v důsledku porušení práva Unie odvolacím soudem, a to v souladu s právem Unie v oblasti mimosmluvní odpovědnosti členských států za škody způsobené jejich vnitrostátními soudy, jež se dopustily porušení práva Unie (včetně tzv. odpovědnosti typu *Francovich*).
- d) Jednání Soudu porušující právo EU je přímo přičitatelné každému smluvnímu členskému státu zvlášť, a to i pro účely článků 258, 259 a 260 Smlouvy o fungování EU, a všem smluvním členským státům společně.
- e) Ještě v jednom ohledu musel být Soud začleněn do práva EU. Vzhledem k tomu, že bude řešit občanskoprávní spory, vztahují se na řízení před ním nařízení EU o soudní pravomoci (příslušnosti), uznání a vykonatelnosti rozhodnutí v EU, zejména nařízení č. 1215/2012 zvané Brusel I bis. To bylo vyřešeno nařízením č. 542/2014, které včlenilo Jednotný patentový soud do kategorie národních soudů.

2.2.2 Zhodnocení povahy Jednotného patentového soudu a samotné Dohody z hlediska jejích zásahů do již existujícího práva EU

Jednotný patentový soud je velmi specifickým soudním orgánem zejména proto, že je na něj obligatorně přesunuta část pravomoci původně náležející vnitrostátním soudům v civilních a správních věcech. Proto nemůže být ani soudem unijním, protože povaha a poslání unijních soudů jsou zcela odlišné – soudy EU nemohou řešit civilní nebo správní spory *mezi jednotlivci*. Byť je Soud označen jako „*společný soud členských států, který je součástí jejich soudní soustavy*“, je to ve skutečnosti soud spíše nadstátní povahy, protože má fungovat v rozporu s tímto označením nezávisle na vnitrostátní soudní soustavě. Je přitom plně podřízen právu EU, a to jak přímo (povinnost respektovat přednost práva EU a rozhodnutí Soudního dvora EU), tak prostřednictvím členských států (odpovědnost za porušení unijního práva).

Je skutečně obtížné považovat za vnitrostátní soud, jehož jurisdikce nahrazuje jurisdikci národních soudů, jehož soudci jsou zčásti povinně cizinci, kde řízení bude běžně probíhat v cizím jazyce, jehož procesní pravidla nejsou dána národním právem a jehož druhá instance je lokalizována v cizině. Jaká je tedy vlastně povaha tohoto soudu? Z uvedeného vyplývá, že bez ohledu na jeho označení to není ani soud unijní, ani vnitrostátní, a ani mezinárodní, což vyloučilo stanovisko 1/09 Soudního dvora EU. Domníváme se, že pak nezbyvá než dojít k závěru o *orgánu sui generis*, nové (čtvrté) kategorie, tedy že se jedná o jakýsi *zcela autonomní mezinárodní či nadstátní soud, avšak prakticky (nikoli formálně) začleněný do právního systému Evropské unie*.

Toto začlenění je dáno hlavně tím, že *Soud představuje institucionální zajištění evropského patentu s jednotným účinkem v EU* a Dohoda je tak nezbytným „příslušenstvím“ unijních nařízení zakládajících tento jednotný účinek.⁵² Soud má zajistit jednotné

⁵² Viz pozn. 49.

rozhodování patentových sporů, proto nahrazuje národní soudy, jejichž rozhodování je nejednotné. Jeho návaznost na EU a její právo je velmi plasticky vyjádřena v člancích 20 a násl. Dohody tak, jak to bylo uvedeno výše.

Přistoupíme-li na tezi, že se jedná o specifický orgán formálně mimo systém EU, pak se ovšem musíme vypořádat s jeho velmi úzkou skutečnou návazností na právní systém EU. A můžeme rovnou konstatovat, že je *do unijního právního systému de facto začleněn*. Jak jinak hodnotit jeho povinnost respektovat přednost práva EU, výkladovou judikaturu Soudního dvora EU, a dokonce podřízení systému vnitřní odpovědnosti Evropské unie za porušení unijního práva (byť velmi komplikovaně prostřednictvím členských států)?

Je možné si představit jiné řešení než zřízení *de facto* nového „unijního“ soudu odebírajícího dosavadní pravomoci soudům členských států? Není-li přijatelná ani alternativa klasického mezinárodního soudu, ani plurality klasických soudů vnitrostátních, pak by možná stálo za úvahu zvážit čisté řešení unijní, tedy vytvoření tohoto soudu v rámci institucionální struktury EU. Silným protiargumentem je nepochybně koncepční zaměření unijní justice – není primárně určena jednotlivcům. Ti se mohou před unijní soudy dostat jen jako strany sporů s orgánem EU (např. v řízení o zápisu ochranné známky EU, o neplatnosti aktu EU nebo v pracovněprávním sporu zaměstnanců unijních orgánů). Pokud chce Unie zajistit jednotné rozhodování na celém území EU jednotným soudem, alternativou by mohl být vlastní, tedy unijní soud. Předpokládalo by to odklon od doktríny vyloučení sporů mezi jednotlivci z působnosti unijní justice⁵³ a utvoření takového soudu klasickou změnou primárního práva EU. Zároveň by to byl ovšem krok k federalizaci EU, který by jistě nebyl všeobecně uvítán.

Pro zajímavost uvádíme, že uvedené řešení by také vyloučilo závažný problém, který nastal v souvislosti se zamýšleným vystoupením Velké Británie z EU. Dohoda totiž ke svému vstupu v platnost mimo jiné vyžaduje svou ratifikaci ze strany některých konkrétních zemí, mezi nimiž je i Velká Británie. Pokud ovšem Británie oficiálně notifikuje své vystoupení podle čl. 50 Smlouvy o EU, pak tato ratifikace nebude mít smysl, protože Dohoda je uzavřená a omezená jen na členské státy EU.⁵⁴

Vrátíme-li se do současné reality, můžeme už jen konstatovat, že pokud by se Česká republika odhodlala k ratifikaci Dohody, máme za to, že by to byla mezinárodní smlouva vyžadující vnitrostátní schválení podle čl. 10a Ústavy, neboť by přenášela významné soudní pravomoci českých soudů na soud, který bude mít povahu mezinárodního, respektive nadnárodního soudu, i když ponese označení „společný soud členských států“. V každém případě bude potřebná změna Ústavy, protože půjde o zásah do soudní soustavy ČR.

3. NĚKOLIK OBECNÝCH POZNÁMEK K PRŮBĚHU EVROPSKÉ INTEGRACE VE SVĚTLE DOSAVADNÍCH ZÁVĚRŮ

V souvislosti s tím, co bylo řečeno, se domníváme, že další integrační opatření, ať už jsou prováděna jakoukoli formou, by měla být činěna uváženě a s rozmyslem. Jsme-li

⁵³ PARISH, M. *International Courts and the European Legal Order*, s. 152–153.

⁵⁴ Zajímavé postřehy, byť spíše spekulativního charakteru, je možné na toto téma nalézt v článku autora DUNLOP, H. *What now for the Unified Patent Court following the Brexit referendum?* *European Intellectual Property Review*. 2016, s. 595 an.

zainteresování na existenci a dobrém dalším fungování EU, musíme bránit opatřením a postupům, které ji rozkládají (prosazování „více Evropy“ za každou cenu). Proces evropské integrace musí mít jasný cíl a musí probíhat demokraticky. Vyloučení národních parlamentů z rozhodovacích procedur EU je nejzávažnějším prvkem demokratického deficitu, který je pro další vývoj zhoubný. Alespoň do určité míry by ho bylo možno napravit částečným návratem k mezivládní metodě integrace (oproti metodě nadstátní), tedy *používáním běžných mezinárodních smluv uzavíraných mezi členskými státy* i za cenu toho, že integrační proces se zpomalí, což by nemělo vadit, a také že se do jednotlivých opatření nezapojí všechny členské státy (tomu je tak v mnohých případech již dnes).⁵⁵ Bylo by tak méně integrace, ale ta by byla nesrovnatelně kvalitnější a hlavně pevnější. EU by si tak spíše uchovala vnitřní pevnost. Při 28 členech je opravdu nalézání shody velmi obtížné.

„Více Evropy“ nemá smysl tam, kde je to zbytečné, tedy škodlivé. Unie určitě nemusí jednotně upravovat každý detail v rámci velmi obecné svěřené pravomoci. Opět docházíme k tomu, že *musí existovat koncepce dalšího vývoje EU akceptovaná všemi členy* – v současnosti tomu tak není. Někteří usilují o maximum unijních pravomocí a federalizaci, jiní zase o co nejmenší pravomoci Unie. Jsou to antagonistická stanoviska, která znemožňují smysluplný a pozitivní vývoj EU vpřed. Dokud nebude souhlasná (jednotná) koncepce dalšího vývoje EU a hlavně *jasného* a všemi akceptovaného konečného cíle (ať už je to federace, nebo naopak jen ekonomická integrace s nezbytnými politickými prvky), nelze počítat s pozitivním vývojem. Přičteme-li k tomu nedostatečně demokratické vnitřní mechanismy fungování EU (prakticky všemocná Komise často s velmi kontroverzními nápady) a obrovskou šíři pravomocí EU – mnohdy příliš obecně vymezených, a tedy sporných – je jisté, že EU se tak bude v dalším vývoji stále více oslabovat. Eventuální odchod dalšího členu EU by podle našeho názoru znamenal nepochybně její dlouhý, ale jistý konec.

Integrační opatření, ať už na úrovni primárního, nebo sekundárního práva, jsou mnohdy přijímána překotně, ve spěchu a bez pečlivého posuzování. Např. u Lisabonské smlouvy, která přinášela desítky velmi závažných změn nebo novinek, nebylo na jejich posouzení příliš mnoho času. Vlády členských států posuzují tyto otázky někdy rychle a povrchně a řídí se při vyjádření kladného stanoviska spíš svým obecným politickým vztahem k evropské integraci než souhlasem s věcným řešením.⁵⁶ Schválení národními parlamenty je pak po předchozím vládním podpisu taktéž chápáno většinou jejich poslanců či senátorů jako politická solidarita s ostatními členskými státy, aby integrace nebyla za žádnou cenu narušena.

Následně pak přirozeně přichází v členských státech kritika těchto opatření včetně neustálého rozšiřování pravomocí EU, a to *ex post*, když už je pozdě. Např. u evropského

⁵⁵ Kromě známých výjimek na úrovni primárního práva je také bezpočet výjimek v právu sekundárním, zejména v oblastech, kde se vyžaduje jednomyslnost Rady. Nástrojem, který spolehlivě přesvědčí odmítající státy, je výjimka jim udělená, aby při hlasování neměly k uplatnění veta důvod. Jako jeden z mnoha případů námátkou vybraných je možno uvést čl. 102–105 a 109–114 směrnice o DPH č. 2006/112 v platném znění, kde přímo v textu směrnice jsou uvedeny výjimky pro konkrétní státy nebo pro jejich kategorie.

⁵⁶ V poněkud jiné souvislosti poukazuje na tentýž problém BELLING, V. Finanční krize a návrat suveréna: Několik myšlenek ke státoprávnímu kontextu Fiskálního paktu. In: *Fiskální pakt. Právní a ekonomické souvislosti a důsledky přijetí Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*, s. 110 an.

zatýkácího rozkazu nikoho nenapadlo zabývat se jeho zjevným rozporem s českou Listinou základních práv a svobod a dodatečně pak nastalo nepříjemné překvapení. Stesky nad tím, že má EU příliš mnoho pravomocí, jsou liché – má jen ty pravomoci, které jí členské státy samy dobrovolně svěřily.

Není věnována dostatečná pozornost zmocňovacím aktům pro Komisi, která dostává obrovský prostor pro přijímání nelegislativních aktů upravujících velmi závažné otázky spornými metodami. Bylo předem jasné, jaké pravomoci jsou Komisi svěřovány směrnici o ekologickém designu výrobků, na jejímž základě zakázala nejen klasické žárovky, ale i další spotřebiče? Je metoda administrativně direktivního zákazu skutečně vhodná nebo nezbytná k dosažení žádoucího cíle?

Dalším zdrojem konfliktů, byť nahlas nevyjádřených, je přehnaná snaha o jednotnost (např. cigaretová reklama nebo odpuzující obrázky na cigaretách). Je kladen důraz na cíle dané politiky (např. ochrana zdraví), a naopak se ignoruje otázka, zda v dané oblasti skutečně došlo ke svěření pravomocí. Unie nemá žádné pravomoci v oblasti ochrany zdraví. Proč tedy není boj proti kouření ponechán členskými státy? Šlo by skutečně o vážné narušení vnitřního trhu, kdyby některé státy zakazovaly např. dovoz cigaret v normálních obalech, tedy bez odrazujících obrázků z důvodu ochrany zdraví svých obyvatel (čl. 36 Smlouvy o fungování EU)?

Další integrace pomocí mezinárodních smluv by tyto problémy alespoň zčásti řešila. Důležité je pečlivé posouzení těchto smluv na národní úrovni – postupovalo by se pomaleji, ale řádněji a spolehlivěji. *Nové smlouvy ale nesmí obcházet ustanovení o revizi zřizovacích smluv, tedy nesmí zasahovat do právního režimu EU. Domníváme se přitom, že právě z tohoto důvodu jsou obě výše popsané smlouvy problematické. Nejsou proto řešením, o jehož širší využití se v tomto článku zasazujeme.*

Příkladem kontrastu mezi zbrkle přijatým integračním opatřením ve formě nařízení a jeho doplněním formou mezinárodní smlouvy je právě výše rozebraný případ evropského patentu s jednotným účinkem. Obě nařízení,⁵⁷ která tento patent zavádějí, byla v roce 2012 přijata 25 členskými státy v rámci posílené spolupráce až nepochopitelně hladce a rychle, i když jejich dosah je pro mnohé z nich velmi nejistý. Podmínkou fungování celého systému pro každý stát je ale jeho členství v Dohodě o jednotném patentovém soudu. Ta byla podepsána na začátku roku 2013 a na začátku roku 2017 je ratifikována zatím jen 11 státy, a dosud proto oproti všem očekáváním stále nevstoupila v platnost. Vzhledem k tomu, že je to ve všech státech prezidentská smlouva, tedy vyžadující souhlas národního parlamentu, je ve většině zemí velmi pozorně posuzována a s ní zpětně i zmíněná již přijatá nařízení, jejichž účinnost je pro nečleny Dohody blokována. Polsko již oznámilo, že po detailním posouzení celého tohoto systému v souvislosti s Dohodou nemá zájem se ho účastnit, i když pro obě nařízení hlasovalo kladně, evidentně bez znalosti jejich důsledků.

Dodejme konečně, že tyto smlouvy mohou být snadno později nahrazeny unijním právem, pokud by to bylo vhodné – není zde totiž účasten stát třetí. Stalo se tak v případě Schengenské prováděcí úmluvy a počítá s tím i výše posuzovaná Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii.

⁵⁷ Viz pozn. 49.

International Treaty as a Potential and Perspective Mechanism of European Integration

Vladimír Týč – David Sehnálek

Abstract: The article focuses on various possibilities of further development of the EU as they are predicted by the EU Founding Treaties. It mainly focuses on the so called subsidiary agreements which are concluded by member states of the EU outside the scope of the EU's competence. These agreements are thus source of international law. This has a number of indisputable advantages. Outside the scope of EU competence, it is possible to conclude an agreement on any issue of common interest. Through subsidiary agreements, the member states may flexibly respond to the emerging needs without the necessity of complicated changes to the Founding Treaties. This method also solves the problem of democratic deficit by greater involvement of national parliaments and it also overcomes some political problems which always occur should the EU powers be expanded. In the second part of the article the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union and the Agreement on a Unified Patent Court are closely analyzed. Both treaties are examples of closer integration among member states basically out of the structure of the EU and its law. At the same time, however, they are a problematic example since they both more or less have some institutional links with the EU or interfere with its competences. On the contrary, both authors prefer a solution where international treaties have no link to EU whatsoever.

Key words: European Integration, Subsidiary Agreements, Competences of the European Union, International Treaty, Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, Agreement on a Unified Patent Court