

## DISKUSE

# Má EU pravomoci k dosažení cíle sociálně-tržního hospodářství?

Pavel Svoboda\*

**Abstrakt:** I když sociálně tržní hospodářství je na první pohled jedním z mnoha cílů stanovených v článku 3 Smlouvy o EU, je především integrovaným sociálním modelem, souhrnem dalších cílů EU a pojmem, který sdružuje mnohé z těchto cílů do jediného systematického celku. Dosažení tohoto cíle vyžaduje odpovídající pravomoci. Tento článek pojednává o 10 hlavních částech obsahu sociálně tržního hospodářství, jak je analyzován současnou doktrínou, a porovná jej se seznamem pravomocí EU, jak jsou uvedeny v zakládajících smlouvách. Prostřednictvím této podrobné analýzy dospívá k závěru, že ačkoli pravomoci EU jsou relevantní pro většinu obsahu sociálního tržního hospodářství, čím více se konkrétní problém týká se sociálně tržního hospodářství přibližuje významným aspektům fungování státu, tím menší je dopad EU a jejich pravomocí.

**Klíčová slova:** EU, cíle EU, sociálně tržní hospodářství, pravomoci

## Úvod

Lisabonská smlouva (2007) nově definovala mj. cíle Evropské unie,<sup>1</sup> a to zejména v čl. 3 Smlouvy o Evropské unii (SEU). Toto ustanovení obsahuje velké množství žádoucích cílů, které se prvním skeptickým pohledem mohou zdát i navzájem rozporné, např. cíl vysoké konkurenceschopnosti a plné zaměstnanosti. Mezi cíli se poprvé výslovně – jakkoliv fakticky šlo o cíl sledovaný od počátku poválečné integrace díky vlivu Německa – objevuje cíl sociálně tržního hospodářství (STH),<sup>2</sup> pro některé „nejgeniálnější vynález v historii hospodářské politiky“.<sup>3</sup>

Důvod, proč se zaměřujeme mezi mnoha cíli uvedenými v čl. 3 SEU právě na STH, je ten, že jej považujeme nejen dlouhodobě za skutečně sledovaný cíl (i před výslovným zakotvením v Lisabonské smlouvě), ale hlavně za celistvý sociální model, svorník ostatních cílů, koncept, který řadí ostatní cíle do systematického celku.<sup>4</sup> Jak je patrné z výše uvedeného výčtu cílů Unie, SEU pojímá STH spíše jako žádoucí výsledek, jehož dosažením je úsilí završeno, nikoli jako koncept, o jehož naplňování je třeba se stále zasazovat za použití konkrétních nástrojů, přizpůsobovaných konkrétní situaci v konkrétním členském státu.

Z ustanovení SEU je možno vyčíst následující cíle Unie relevantní z hlediska našeho zadání: vyvážený hospodářský růst, cenová stabilita, plná zaměstnanost, společenský

\* Doc. JUDr. Pavel Svoboda, DEA, Ph.D. Autor působí na Právnické fakultě Univerzity Karlovy a je předsedou Výboru pro právní záležitosti Evropského parlamentu. Autor děkuje za cenné poznámky JUDr. Václavu Šmejkalovi, Ph.D. E-mail: pavel@svoboda.com. Článek vznikl v rámci projektu GAČR č. 14-23623S.

1 Obecně k cílům EU srov. např. LENAERTS, K. – VAN NUFFEL, P. *European Union Law*. London: Sweet Maxwell 2011, s. 108 an.

2 K zavedení pojmu STH do primárního práva EU srov. zprávu pracovní skupiny XI Konventu připravujícího Smlouvu o Ústavě pro Evropu, CONV 516/1/13, s. 10. Ke kritice zanesení tohoto cíle do SEU viz JOERGES, C. – ROEDL, F. *Social Market Economy as Europe's Social Model?* European University Institute, 2004, s. 10–11 a tam uvedená další literatura, zejm. v pozn. 43.

3 Srov. VOGT, M. *Towards a European social market economy*. Paris, s. 1. Dostupné z: <[http://www.kaththeol.uni-muenchen.de/lehrestuehle/christl\\_sozialethik/personen/1vogt/texte\\_vogt/vogt\\_european-social-market.pdf](http://www.kaththeol.uni-muenchen.de/lehrestuehle/christl_sozialethik/personen/1vogt/texte_vogt/vogt_european-social-market.pdf)>.

Autor tímto superlativem odkazuje na německý hospodářský zázrak 60. let, dosažený na bázi doktríny STH.

4 Obecnost a komplexnost tohoto cíle je tak vysoká, že většina učebnic a komentářů se mu raději vyhýbá.

pokrok, vysoký stupeň ochrany životního prostředí, podpora sociální spravedlnosti, rovnost žen a mužů, mezigenerační solidaritu a ochranu práv dítěte, volný a spravedlivý obchod.

Lze namítnout, že čl. 3 odst. 3 SEU uvádí pouze to, že Unie usiluje o udržitelný rozvoj, který je založen na vyváženém hospodářském růstu a také na vysoce konkurenceschopném STH, tedy že konečným cílem je udržitelný rozvoj Evropy, nikoliv STH. Jelikož však tento rozvoj je podmíněn právě dosažením sociálně tržního (vysoce konkurenceschopného) hospodářství, je jisté na místě se tázat, zda Unie disponuje pravomocemi k dosažení nejen konečného cíle – udržitelného rozvoje Evropy, ale především předpokladu tohoto cíle – STH.

K zodpovězení otázky vztahu konceptu STH a pravomocí EU bude nejprve třeba 1) definovat obsah konceptu STH, poté 2) podle čl. 2–6 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) a dalších ustanovení Smluv (výslovně svěřené pravomoci), popřípadě Listiny základních práv EU (LZP) zjistit, jak jednotlivým obsahovým komponentům odpovídají pravomoci EU tam uvedené, a posléze 3) zjistit, zda obsahové komponenty STH nepokryté čl. 2–6 SFEU mohou být realizovány za použití tzv. flexibilní klauzule čl. 352 SFEU, která umožňuje Radě rozhodnout o dalších pravomocích pro případy, že Smlouvy stanoví konkrétní cíl, ale pravomoci k jeho dosažení již neobsahují; popřípadě 4) zda mohou být realizovány v rámci posílené spolupráce.

Ptát se po existenci pravomocí Unie k dosažení cíle STH má smysl jen tehdy, chápeme-li EU v právním slova smyslu – jako subjekt práva, odlišný od členských států. To je dobré si uvědomit, protože právě neobvyklý rozsah cílů EU formulovaný v čl. 3 SEU může evokovat i vágnější politické chápání Unie jako množiny členských států a jejich střední organizace EU;<sup>5</sup> u takového politického chápání Unie je ovšem otázka pravomocí zbytečná, protože když ne Unie, tak přinejmenším členské státy je mají.

## 1. Obsah konceptu sociálně tržního hospodářství

Především je třeba konstatovat, že SEU ani SFEU pojem STH nedefinují, což nenapravila ani judikatura SDEU; ta tento pojem použila ojedinele<sup>6</sup> a zjevně se mu spíše vyhýbá. Čl. 3 SEU sice hovoří o „*vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku a na vysokém stupni ochrany a zlepšování*

<sup>5</sup> Připomeňme, že do přijetí Lisabonské smlouvy (2007) EU výslovně právní subjektivitu přiznánu neměla.

<sup>6</sup> Srov. rozsudek Tribunálu T-565/08 *Corsica Ferries*, ECLI:EU:T:2012:415, bod 82, kde Tribunál řešil otázku slučitelnosti státní pomoci poskytnuté státem kontrolované společnosti, a to srovnáním s postupem „obezřetného soukromého investora“ v rámci sociálně tržní ekonomiky: „[...] v sociálně-tržním hospodářství nemůže obezřetný soukromý investor ignorovat jak svou odpovědnost ke všem na podniku zainteresovaným stranám, tak ani vývoj sociálního, ekonomického a environmentálního kontextu, v němž se rozvíjí. Výzvy plynoucí ze sociální odpovědnosti a z podnikatelského prostředí jsou totiž způsobitelné významným způsobem ovlivňovat konkrétní rozhodnutí a strategickou orientaci obezřetného soukromého podnikatele. Dlouhodobá hospodářská účelnost chování obezřetného soukromého investora tedy nemůže být hodnocena bez zohlednění takovýchto faktorů.“ Blíže k tomu ŠMEJKAL, V. EU a naplňování cíle sociálně tržní ekonomiky. In: *Sborník Konference „10 let po východním rozšíření EU“*. ŠKODA AUTO Vysoká škola Mladá Boleslav, 2014, s. 13 an. Nicméně v odvolacím rozsudku Soudního dvora C-533/12P *Corsica Ferries* ECLI:EU:C:2014:2142 již žádná zmínka o STH nefiguruje.

Častěji na tento pojem odkazují generální advokáti, např. ve svém stanovisku ve věci C-515/08 *Palhota* ECLI:EU:C:2010:589 generální advokát Cruz VALLALÓN v bodě 51 poukázal na prohlášení obsažené v čl. 3 odst. 3 SEU, podle nějž se vytváření vnitřního trhu opírá o politiky založené na „*vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku*“. Také generální advokátka Kokott použila tento pojem ve věci C-557/12 *KONE*, ECLI:EU:C:2014:45, bod 66: „*V Unii práva, která si stanovila za cíl uskutečnit vysoce konkurenceschopné sociálně tržní hospodářství (čl. 3 odst. 3 SEU), představují fungující trhy s neovlivněnou hospodářskou soutěží hodnotu samo o sobě mimo všechny úvahy o nákladech a prospěchu.*“

kvality životního prostředí“ a lze souhlasit s tím, že toto ustanovení je třeba vykládat v souvislosti s čl. 9 SFEU, jenž zavedl průřezové ustanovení týkající se sociální ochrany, které zavazuje orgány k tomu, aby přihlížely „k požadavkům spojeným s podporou vysoké úrovně zaměstnanosti, zárukou přiměřené sociální ochrany, bojem proti sociálnímu vyloučení a vysokou úrovní všeobecného a odborného vzdělávání a ochrany lidského zdraví“.<sup>7</sup> Nicméně spíše než o definici zde jde podle našeho názoru jen o velmi obecnou charakteristiku,<sup>8</sup> která není dost konkrétní zejména pro potřebu srovnání se seznamem pravomocí EU. To jasně vyplývá nejen ze srovnání s obsahem části 3 této stati, ale i z použití velmi vágních pojmů jako „směřuje“ či „společenský pokrok“, pod čímž si lze představit velmi mnoho rozdílných obsahů (např. každá politická strana společenský pokrok definuje po svém). Lze namítnout, že tato pojmová flexibilita vyhovuje potřebě uzpůsobit definici STH poměrům v jednotlivých členských státech EU,<sup>9</sup> na druhou stranu se tím ztěžuje nejen úkol zjistit, zda cíle STH bylo dosaženo,<sup>10</sup> či – což je významné pro tuto práci – zda vůbec má EU pravomoci k dosažení tohoto cíle.<sup>11</sup>

Existuje velmi mnoho studií na téma obsahu STH.<sup>12</sup> Níže jsme se rozhodli pro členění obsahu STH do desatera komponent podle relativně nedávné studie od *Konrad Adenauer Stiftung*, která se zkoumáním tohoto pojmu systematicky a dlouhodobě věnuje.<sup>13</sup>

STH má tyto obsahové komponenty, jež je možno shrnout do obsahového desatera STH: 1) soukromé vlastnictví výrobních prostředků, 2) právem regulovaná hospodářská soutěž, 3) stabilní a funkční měnový systém s cenovou stabilitou, 4) vysoká zaměstnanost, 5) vnější stabilita s vysokými exportními kvótami, 6) stálý a mírný hospodářský růst, 7) spravedlivé rozdělování příjmů, 8) spravedlivé rozdělování majetku, 9) péče o životní prostředí a 10) evropská integrace v rámci světového mírového řádu.

Zvolili jsme pro účel přezkumu pravomocí EU právě tuto patrně nejširší definici STH, protože to podle našeho názoru učiní tuto práci použitelnou i pro situace, kdy bude analyzována definice STH užší; v takovém případě bude možno jen některé zde traktované aspekty STH přeskočit, chybět by však nemělo nic.

Pro srovnání, Smlouva o vytvoření Měnové, hospodářské a sociální unie mezi SRN a NDR (1990) obsahuje odlišnou, méně obsáhlou definici STH: „*Hospodářská unie se*

<sup>7</sup> Srov. výše cit. stanovisko GA Cruz Vallalóna ve věci C-515/08 *Palhota* ECLI:EU:C:2010:589, bod 51.

<sup>8</sup> *Ibidem*; GA Cruz Vallalón zde cit. čl. 3/3 SEU označuje za „prohlášení“.

<sup>9</sup> Pro srovnání, Smlouva o založení měnové, hospodářské a sociální unie mezi SRN a NDR (1990) obsahuje jinou, méně komplexní definici STH: „*Hospodářská unie je založena na sociálním tržním hospodářství jako na společném ekonomickém uspořádání smluvních stran. Je charakterizována soukromým vlastnictvím, loajální soutěží, volným vytvářením cen a zásadou volného pohybu práce, kapitálu, zboží a služeb, aniž by byly vyloučeny zvláštní formy vlastnictví a umožnění účasti veřejných nebo jiných subjektů na výměně hospodářských statků, bez diskriminace soukromých zájmů. Zohledňuje požadavky ochrany životního prostředí.*“

<sup>10</sup> Např. český Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 39/01 z 30. 10. 2002, část VI., odst. 5 praví, že „[o]mezené uplatňování soustav produkčních kvót zejména v zemědělství je obvyklé v Evropské unii a v některých dalších vyspělých státech se sociálně tržní ekonomikou.“ Z takové formulace vyplývá, že podle českého ústavního soudu již cíle STH bylo dosaženo. Porovnání směřování EU k vysoké zaměstnanosti s aktuálním stavem této oblasti v některých členských státech EU však pro takový závěr nesvědčí.

<sup>11</sup> K tomu srov. Zejména SCHARF, F. W. *The Asymmetry of European Integration or why the EU cannot be a “Social Market Economy”*. Working Paper Series. September 2009, No. 6, Kolleg-Forscherguppe (KFG), The Transformative Power of Europe, Free University Berlin; JOERGES, C. – RÖDL, F. „*Social Market Economy*“ as Europe’s Social Model? EUI Working Paper LAW. 2004, No. 8.

<sup>12</sup> Z nepřeberného množství literatury na toto téma srov. např. EISELE, R. *Eine europäische »wettbewerbsfähige Soziale Marktwirtschaft« im Kontext globaler Wirtschaftsordnungen*. Projev na konferenci Wettbewerbsfähige Soziale Marktwirtschaft oder Utopie? Evangelische Akademie Bad Boll, 3.–4. 2. 2011. EUCKEN, W. *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. 5. vydání. Tübingen, 1975. FRANKE, S. F. – GREGOSZ, D. *The Social Market Economy – What Does It Mean*. Konrad Adenauer Stiftung, 2013. ZWEIG, K. *The Origins of the German Social Market Economy*. London: Adam Smith Institute, 1980.

<sup>13</sup> FRANKE, S. F. – GREGOSZ, D. *The Social Market Economy – What Does It Mean*. Konrad Adenauer Stiftung, 2013.

*zakládá na sociálně tržním hospodářství jakožto hospodářském řádu společném pro smluvní strany. Ta se vyznačuje soukromým vlastnictvím, loajální soutěží, volným utvářením cen a zásadou volného pohybu pracovníků, kapitálu, zboží a služeb, aniž by vylučovala zvláštní formy vlastnictví, umožňující účast veřejných nebo jiných entit na směně hospodářských statků, aniž soukromé zájmy byly diskriminovány. Bere v potaz nároky na ochranu životního prostředí.“<sup>14</sup>*

## 2. Rozdělení pravomocí mezi členskými státy a EU

Pravomoci EU jsou definovány zejména v čl. 2–6 SFEU. Některé pravomoci EU k dosažení STH bude ale třeba hledat i v jiných ustanovení Smluv či dalších aktech unijního práva.<sup>15</sup> EU funguje na principu svěřených pravomocí,<sup>16</sup> takže nějaký právní základ pro každou složku STH je třeba najít; v opačném případě je třeba uzavřít, že v dané oblasti EU pravomoc nemá.

Pravomoci EU mají různou povahu: jsou buď výlučné, sdílené, anebo podpůrné – koordinační, a to na základě jejich svěřeni členskými státy. Pravomoci nesvěřené zůstávají členským státům.<sup>17</sup>

*Výlučné* pravomoci EU zahrnují pět oblastí, ovlivňujících hospodářský růst, ale v rámci katalogu STH uvedených i jinde samostatně: celní unie, společná měna, společná obchodní politika, hospodářská soutěž a zachování biologických mořských zdrojů v rámci politiky rybolovu.

Pokud jde o pravomoci *sdílené*, způsob sdílení konkrétní pravomoci závisí na tom, zda jde o pravomoc sdílenou konkurenčně, anebo paralelně. Konkurenčně je sdílena většina sdílených pravomocí; existují v oblastech, kde členské státy mohou konat, 1) nakolik EU v této oblasti nekoná, nebo 2) po čase se rozhodla přestat konat (čl. 2/2 a 4/1 SFEU; tzv. zásada „zabraných území“ – angl. *occupied fields* – či *preemptce*).

*Konkurenčně sdílené* jsou především pravomoci EU uvedené v čl. 4/2 SFEU: „a) vnitřní trh; b) sociální politika, pokud jde o hlediska vymezená v této smlouvě (tj. hlavně sociální aspekty volného pohybu); c) hospodářská, sociální a územní soudržnost; d) zemědělství a rybolov, vyjma zachování biologických mořských zdrojů; e) životní prostředí; f) ochrana spotřebitele; g) doprava; h) transevropské sítě; i) energetika [...]“ (čl. 4/2 SFEU).

*Paralelní sdílené* pravomoci panují naopak v taxativně stanovených oblastech – výzkum, technologický rozvoj, vesmír, rozvojová spolupráce a humanitární pomoc: zde platí, že EU smí konat, jen nakolik tím nebrání členským státům v jejich aktivitách.

*Koordinační, podpůrné a doplňkové* pravomoci má EU v oblasti hospodářské politiky a politiky zaměstnanosti. Tyto pravomoci má EU k podpoře výkonu pravomocí členských států mj. v následujících oblastech: zdravotnictví, průmysl, kultura, cestovní ruch (čl. 2/5 a čl. 6 SFEU).

<sup>14</sup> Srov. BARBIER, C. Ordolibéralisme et économie sociale de marché: la voie allemande de l'Europe ? *Opinion. Observatoire social européen*. 2012, No. 10, s. 6. Překlad autor.

<sup>15</sup> Za „Smlouvy“ se označují základní smlouvy dnešní EU, tj. SEU a SFEU, ale i Smlouva o ESAE.

<sup>16</sup> Srov. čl. 5/2 SEU: „Podle zásady svěřeni pravomocí jedná Unie pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách.“; srov. též čl. 4/1 a 5/2 SEU: „Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským státům.“ Srov. též C-2/94 *Denkavit International and Others* ECLI:EU:C:1996:229, bod 24: „Zásada svěřených pravomocí musí být dodržována jak v rámci vnitřní činnosti, tak v rámci mezinárodní činnosti Společenství.“

<sup>17</sup> Srov. např. LENAERTS, K. – VAN NUFFEL, P. *European Union Law*, s. 112 an.

### 3. Obsah konceptu sociálně tržního hospodářství a výslovně svěřené pravomoci EU

Níže budeme rozebírat jednotlivé komponenty pojmu STH tak, že nejprve stručně shrneme jejich obsah, poté bude následovat porovnání se stavem pravomocí EU v dané oblasti.

#### 3.1 Soukromé vlastnictví výrobních kapitálových statků

Základem STH je volný trh, který umožňuje decentralizované rozhodování hospodářských subjektů díky fungujícímu cenovému mechanismu a který odmítá podřízenost těchto subjektů centrálnímu plánování.

Soukromé vlastnictví kapitálových statků je tak předpokladem STH. Soukromé vlastnictví přináší větší míru odpovědnosti a je také předpokladem pro vznik silného středního stavu a malých firem, které jsou základem zdravě fungující ekonomiky. Tento střední stav může existovat pouze v případě, že je zaručeno soukromé vlastnictví kapitálových statků (peněžní kapitál, stavby, zařízení, zásoby), které vedou k produkci zboží a služeb soukromými subjekty.

Soukromé vlastnictví je však zde uvedeno pouze jako jeden z prvků vzájemně provázaného systému, jehož jednotlivé prvky si nelze libovolně vybírat, ale které mají význam pouze jako celek. Soukromé vlastnictví zde tedy mj. vstupuje do hry ruku v ruce s principem odpovědnosti a principem právem regulované hospodářské soutěže. Již v tomto prvním bodě se dostáváme k hlavnímu rysu STH – ke vzájemné provázanosti jednotlivých aspektů, které jsou zároveň jeho cílem i prostředkem k dosažení tohoto cíle.

Soukromé vlastnictví kapitálových statků není Smlouvami zpochybnováno, naopak čl. 345 SFEU potvrzuje, že otázky systémů vlastnictví jsou v pravomoci členských států: „*Smlouvy se nijak nedotýkají úpravy vlastnictví uplatňované v členských státech.*“ Z tohoto ustanovení by se dalo usoudit, že tato komponenta není v pravomoci EU. Mohla by tedy – při této neutralitě čl. 345 SFEU vůči systémům vlastnictví v členských státech – nějaká hodně levicová vláda členského státu EU znárodnit kapitálové statky? Z literatury a judikatury však vyplývá, že článek 345 SFEU omezuje, ale nebrání použití SFEU jako celku na způsob, kterým členské státy upravují právo vlastnit podniky. V důsledku toho se článek 345 SFEU týká pouze soukromého nebo veřejného vlastnictví podniků, jež mohou být upraveny samotnými členskými státy.<sup>18</sup>

Ustanovení čl. 345 SFEU je třeba číst ve světle čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie (LZP): každý má právo vlastnit majetek, tedy i kapitálové statky. Záruky poskytované soukromému vlastnictví podle čl. 17 LZP je dále třeba číst i ve světle čl. 52/1 LZP: základní práva je možno omezit, ale jen při respektování jejich podstaty.

Článek 17 LZP odpovídá i dalším evropským standardům, zejména čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (EÚLP, 1950).<sup>19</sup> Vztah k EÚLP je navíc upraven v čl. 52/3 LZP, jenž zaručuje provázanost obou úprav. Právo EU tedy zaručuje ochranu soukromého vlastnictví, tedy i soukromého vlastnictví kapitálových statků. To ale neznamená, že by právo EU mělo pravomoc promlouvat členským státům do jejich systémů vlastnictví, pokud se tyto systémy pohybují v mezích čl. 17 LZP.

<sup>18</sup> Srov. AKKERMANN, B. – RAMAEKERS, E. Article 345 TFEU (ex. 295 EC), Its Meanings and Interpretations. *European Law Journal*. 2010, Vol. 16, No 3, s. 292–314; rozsudek C-105/12 *Essent* ECLI:EU:C:2013:677.

<sup>19</sup> Srov. čl. 1 Dodatkového protokolu k EÚLP o právu pokojného užívání majetku. Podle tzv. Vysvětlení k článku 17 LZP jde o základní právo společné všem ústavám členských států, které bylo mnohokrát uznáno judikaturou SDEU, poprvé ve věci 44/79 *Hauer*.

K této komponentě patří i čl. 16 LZP, garantující svobodu podnikání, jinak by samo právo na ochranu soukromého vlastnictví v souvislosti s kapitálovými statky ztrácelo smysl.<sup>20</sup>

Můžeme tedy uzavřít, že právo EU dostatečně chrání soukromé vlastnictví kapitálových statků, pokud jde o oblast aplikace práva EU.<sup>21</sup> Pro ostatní čistě vnitrostátní situace tomu ale tak není.

### 3.2 Právem regulovaná hospodářská soutěž

Jak již bylo řečeno výše, společensko-hospodářský koncept STH je charakteristický vzájemnou provázaností jednotlivých komponentů. Stejně jako soukromé vlastnictví je i právem regulovaná hospodářská soutěž zároveň cílem i prostředkem. Hospodářská soutěž uvolňuje tvůrčí síly jednotlivců, které se uplatňují na základě smluvní volnosti a jejichž nejhospodárnější využití zajišťuje konkurenční prostředí, a je proto zásadní kvalitou konceptu STH.<sup>22</sup> Úlohou státu je zde „pouze“ vytvořit rámec pro řádné fungování těchto principů a zakotvit sankce pro případ jejich porušování. Důvěra v jasný právní řád je základem předpokladem pro fungování principů trhu.

Vztah EU k hospodářské soutěži vychází z ordoliberalismu, tedy mj. ze zjištění, že neregulovaná soutěž poškozuje trh. Právem regulovaná hospodářská soutěž byla do přijetí Lisabonské smlouvy cílem EU, v Lisabonské smlouvě byl tento cíl z iniciativy Francie vytlačen do Protokolu (č. 27) o vnitřním trhu a hospodářské soutěži. Nicméně čl. 3/1(b) SFEU klade „stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu“ mezi výlučné pravomoci EU. Podrobnosti k těmto pravidlům upravuje čl. 101 a násl. SFEU a na nich založená sekundární legislativa. Výše uvedený protokol dokonce výslovně předpokládá i použití tzv. flexibilní klauzule čl. 352 SFEU – viz níže. Čl. 119/1 SFEU pak v souvislosti koordinace hospodářských politik členských států hovoří o volné soutěži.

EU má ovšem pravomoci k regulaci soutěže v případech majících dopad na intraunijní obchod. Regulace čistě vnitrostátních aspektů hospodářské soutěže se ponechává členským státům. EU tak ale sama není teoreticky schopna zajistit, že jakýkoliv aspekt soutěže je správně regulován. V praxi ale nevystávají pochybnosti o tom, že soutěž je dnes již regulována všude v členských státech EU.

### 3.3 Stabilní a funkční měnový systém s cenovou stabilitou

Spolehlivý měnový systém se stabilitou cen je předpokladem rozvoje principu soukromého vlastnictví a hospodářské soutěže regulované právním řádem. Pouze stabilní měna může sloužit jako generátor informací pro všechny osoby jednající na trhu. Zde jde o faktor „tržní“. Cenová stabilita, tj. stabilní hladina tzv. spotřebního koše, umožňuje bezkonfliktní rozvoj společnosti. Zde jde o faktor „sociální“. V takovéto stabilní společnosti jsou prostředkem směny peníze jako veřejný statek, který je produktem systému centrální

<sup>20</sup> Srov. čl. 16 LZP; tzv. Vysvětlení k článku 16 LZP upozorňuje na judikaturu SDEU, která uznala svobodu vykonávat hospodářskou nebo obchodní činnost (věci C-4/73 *Nold* ECLI:EU:C:1974:51, bod 14; 230/78 *SpA Eridiana* ECLI:EU:C:1979:216, bod 31) a smluvní svobodu (mj. C-151/78 *Sukkerfabriken Nykøbing* ECLI:EU:C:1979:4, bod 19; C-240/97 *Španělsko v. Komise* ECLI:EU:C:1999:479, bod 99), a na čl. 119/1 a 3 SFEU, který uznává volnou soutěž.

<sup>21</sup> Srov. čl. 51/1 LZP.

<sup>22</sup> Z méně známých úvodů do konceptu hospodářské soutěže viz např. KRABEC, T. *Teoretická východiska soutěžní politiky*. Praha, 2006, Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, č. 1.

banky a komerčních bank. Předpokladem správně fungujícího systému je nezávislá centrální banka.

Podle čl. 3/4 SEU o cílech EU „*Unie vytváří hospodářskou a měnovou unii, jejíž měnou je euro*“. V čl. 3/3 SEU se praví, že EU „*usiluje o udržitelný rozvoj Evropy, založený na vyváženém hospodářském růstu a na cenové stabilitě*“. Cíl cenové stability v rámci měnové politiky je potvrzen čl. 127/1 a 282/2 SFEU. Dosažení cíle měnové unie je navíc podle čl. 3/1(c) SFEU ve výlučné pravomoci EU, pokud jde o „*členské státy, jejichž měnou je euro*“.

Existuje sice cíl a závazek ke společné měně pro všechny členské státy (čl. 119/2 SFEU, nepřímo i čl. 141/1 SFEU), podle splnění tohoto závazku rozeznáváme:

- členské státy, „*jejichž měnou je euro*“: celkem 19 států,<sup>23</sup> jež v zásadě ztratily své pravomoci v oblasti měnové, neboť jde o *výlučnou pravomoc EU* (čl. 3/1(c), 136–138 SFEU, Protokol č. 14 o euroskupině; dále též „*státy eurozóny*“);
- členské státy, „*na které se vztahuje výjimka*“<sup>24</sup> (čl. 139–144 SFEU): ty si buď euro nepřejí, a proto získaly *trvalou* výjimku (UK, Dánsko, FR pro některá zámořská území<sup>25</sup>), anebo nespĺňují tzv. konvergenční kritéria k přechodu na euro (Švédsko, většina „nových“ států) a mají výjimku *dočasnou*, kterou může zrušit Rada kvalifikovanou většinou podle čl. 140/2 SFEU. Součástí takového rozhodnutí je ale i rozhodnutí o směnném kurzu mezi eurem a přistupující měnou, které je třeba dosáhnout jednomyslností členů eurozóny a přistupujícího státu (čl. 140/3 SFEU). To zaručuje, že Rada nemůže rozhodnout o zrušení dočasné výjimky proti vůli dotčeného státu.

EU tedy má celkovou pravomoc nad společnou měnou. Nemá ale pravomoc nad hospodářskou a rozpočtovou disciplínou, a to ani pokud jde o země eurozóny, která je pro stabilitu společné měny podstatná.

EU dále nemá ale pravomoc nad měnami států, které euro nepoužívají. Tyto měny ale EU ovlivňuje nástroji, které mají vést k rozpočtové odpovědnosti, např. Paktem o stabilitě a růstu, tak, aby ani ony neohrožovaly plnění cílů EU. Minulost i přítomnost ale ukazují, že tyto unijní nástroje jsou poměrně slabé a nejsou schopny hospodářské politiky daných členských států dostatečně ovlivnit. Pravomoc EU k vytvoření skutečně stabilního a funkčního měnového systému je nedostatečná.

### 3.4 Vysoká zaměstnanost

Vysoká zaměstnanost je znovu srozumitelným příkladem faktoru, který je cílem i prostředkem STH zároveň. V souladu s principem svobody zajišťuje jednotlivec svou existenci prostřednictvím své aktivity na trhu práce, čímž zároveň přispívá k prosperitě celku. Vysoká nezaměstnanost je nežádoucí nejen pro své negativní sociální důsledky, ale také proto, že neúměrně zatěžuje celý sociální systém.

K dosažení vysoké zaměstnanosti je třeba vytvořit podmínky umožňující rychlé přizpůsobení měnícím se podmínkám na trhu práce pro zaměstnance i zaměstnavatele.

<sup>23</sup> Belgie, Estonsko, Finsko, Francie, Irsko, Itálie, Kypr, Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Malta, Německo, Nizozemí, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Slovensko, Slovinsko, Švédsko, Španělsko. Euro používá na základě dohody s EU také Vatikán, Andorra, San Marino a Monako, bez dohody i Černá Hora.

<sup>24</sup> Někdy nedůsledně označované i za státy, „*jejichž měnou není euro*“ (čl. 282/4 SFEU). Nedůslednost spatřujeme v tom, že označení „*jejichž měnou není euro*“ se jednak používá *promiscue* vedle označení „*na které se vztahuje výjimka*“, jednak že u členských států s dočasnou výjimkou jde o rozostření závazku euro přijmout.

<sup>25</sup> Srov. Protokol (č. 15) o některých ustanoveních týkajících se UK; Protokol (č. 16) o některých ustanoveních týkajících se Dánska; Protokol (č. 17) o Dánsku; Protokol (č. 18) o Francii.

Jde o komplexní úkol vyžadující skloubení politik v oblasti vzdělávání, vědy a výzkumu, hospodářské soutěže či regionálního rozvoje. V tomto ohledu vyžaduje činnost soukromých i státních subjektů vysokou míru flexibility a především porozumění aktuálním trendům a schopnost je využít k dosažení (cílů) STH.

EU směřuje jednak k cíli „plné zaměstnanosti“ (čl. 3 SEU), což je vzhledem k současným problémům v této oblasti spíše utopické, ale také k cíli pouhé „vysoké úrovně zaměstnanosti“ (čl. 9 SFEU). Tento cíl vysoké úrovně zaměstnanosti je – na rozdíl od plné zaměstnanosti – umístěn v Hlavě II SFEU – Obecně použitelná ustanovení. Tento cíl musí být zohledňován ve všech politikách EU.<sup>26</sup> Cíl STH – vysoká zaměstnanost – této druhé formulaci cíle odpovídá.

EU má v této oblasti jen koordinační pravomoc (čl. 5/2 SFEU, detaily v čl. 145–150 SFEU); ta byla zavedena Amsterodamskou smlouvou s cílem podporovat strukturální reformy, tj. měnit strukturu kvalifikace pracovní síly, odpovídající potřebám trhu, vytvářet dobré fiskální podmínky pro tvorbu zaměstnání, organizovat multilaterální dohled na politiky zaměstnanosti členských států.<sup>27</sup>

Skutečnost, že EU pouze koordinuje některé aspekty politik zaměstnanosti členských států, znamená, že nemá odpovídající pravomoci k tomu, aby cíl vysoké zaměstnanosti mohla sama dosáhnout. Realita to potvrzuje.

### 3.5 Vnější obchodní stabilita s vysokými exportními kvótami

Vnější obchodní stabilita je předpokladem stability vnitřní. Pouze v případě stabilního prostředí lze zajistit prosperitu všech zúčastněných, kteří následně těží z větší rozmanitosti produktů, nižších nákladů či obecně možností většího trhu. V kontextu STH je však třeba vzít v úvahu také skryté náklady např. přeshraničních výrobních řetězců vzniklých v rámci globalizace. Jde především o ekologické škody či drastické požadavky na mobilitu pracovníků apod.

Vysoké exportní kvóty jsou důležité především pro země, které, jako např. Německo, nedisponují velkým přírodním bohatstvím a jsou nuceny vyvážet technologicky vyspělé výrobky. Tato směna vysoce kvalitních výrobků za suroviny může vést k přebytku obchodní bilance, které nemusí být nejvhodnějším stavem ve chvíli, kdy je zájem na integraci s dalšími ekonomikami. Tato otázka je dnes, za existence eurozóny, samozřejmě vysoce aktuální.

### 3.6 Stálý a mírný hospodářský růst

Stálý a mírný hospodářský růst je základním předpokladem pro bezkonfliktní rozvoj společnosti. Stabilní růst chápeme jako růst vylučující výrazné výkyvy. Přiměřený růst v konceptu STH značí takový růst, který s sebou nepřináší strukturální změny drastického charakteru. Lze říci, že přiměřený je takový růst, který prosperitu nepoměřuje pouze standardními ekonomickými hledisky, který přináší nejen ekonomickou prosperitu, ale vysokou životní úroveň v širokém slova smyslu.

<sup>26</sup> Formulační nedůslednost Lisabonské smlouvy dává za pravdu bývalému generálnímu řediteli Právní služby Rady EU, který poukázal na to, že Lisabonskou smlouvou formulovali diplomaté a ne právníci. Více k tomu PIRIS, J.-C. *The Lisbon Treaty – A Legal and Political Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, s. 15–16.

<sup>27</sup> Srov. Rozhodnutí Rady 2004/740/ES ze dne 4. října 2004 o hlavních zásadách politik zaměstnanosti členských států, Úřední věstník L 326, 29. 10. 2004, s. 45–46.



SEU při zakotvení cílů EU používá jiné pojmy, ne „stálý a mírný hospodářský růst“, ale „vyvážený hospodářský růst“; rozdíl mezi těmito dvěma zjevně příbuznými pojmy zde zkoumat nebudeme.

Jde o centrální obsahovou komponentu STH i o aspekt evropské integrace, kterému evropský občan přikládá mimořádný význam.

Hospodářský růst závisí hodně na hospodářské a průmyslové politice, stejně jako na politice zaměstnanosti, sociálním systému, daních a rozpočtu, což všechno jsou oblasti zásadně v pravomoci členských států; EU zde má jen podpůrné a koordinační pravomoci. Proto nelze dospět k závěru, že pravomoci EU v této zásadní oblasti jsou dostatečné, pravý opak je pravdou.

### 3.7 Spravedlivé rozdělování příjmů

Základní materiální zajištění je předpokladem pro reálné využití hodnoty svobody. Také v prostředí STH je hlavním hlediskem odměňování jednotlivců za jejich výkon. Z dlouhodobého hlediska nelze udržet zdravé ekonomické prostředí, pokud by potřeby jednotlivců byly z velké části saturovány prostřednictvím důchodů v širokém slova smyslu, a to bez přímého vztahu k osobnímu výkonu (viz marxistické „každému podle jeho potřeb“). Primární rozdělení příjmů je však následně korigováno prostřednictvím progresivního zdanění a kompenzací v případech ztráty zaměstnání, nemoci apod.

Prostředky, které společnost jako celek nashromáždí ať už výběrem daní, či ekonomickou činností subjektů se státní účastí, jsou rozdělovány za použití principu subsidiarity a solidarity. Princip subsidiarity zaručuje, že prostředky budou rozdělovány pouze v případech, kdy potřeby adresáta nelze zajistit z jeho vlastních prostředků, z prostředků jeho rodiny ani z prostředků komunity (obce), ke které přináleží. Princip solidarity zaručuje, že potenciál každého jednotlivce může být rozvinut na maximum i v případě, že svůj rozvoj nemůže zaručit ze svých vlastních prostředků.

Společnost takto zaručuje harmonický a dlouhodobě udržitelný rozvoj sebe sama jako celku složeného z jednotlivých občanů. Spravedlivé rozdělování blahobytu nachází svou mez tam, kde by došlo k tomu, že jednotlivec přestává cítit odpovědnost za svou budoucnost. V takovém případě lze mluvit o převaze principu solidarity nad principem subsidiarity.<sup>28</sup>

Koncept STH má na mysli spravedlnost solidární, distributivní ve smyslu sv. Tomáše Akvinského „spravedlnost bez milosrdenství je tvrdost“, ne spravedlnost retributivní – „oko za oko, zub za zub“.<sup>29</sup>

Tento cíl STH v oblasti spravedlivého rozdělování příjmů se v rámci EU týká především *odměny za práci*. Jako samozřejmost ponecháme stranou zákaz otročké a nucené práce (čl. 4 LZP); jde především o rovnost mužů a žen (čl. 2 i.f., 3/3/2 SEU, čl. 8, 157 SFEU, Protokol č. 33 k čl. 157 SFEU, čl. 21 a 23 LZP, směrnice 2006/54, směrnice 2000/78). Tato ustanovení čerpají z článku 20 revidované Evropské sociální charty ze dne 3. května 1996 a z bodu 16 Charty základních sociálních práv pracovníků Společenství.

SDEU přiznal článku 157 SFEU přímý účinek<sup>30</sup> a pojem odměny vykládal vždy extenzivně: např. výpočet odstupného, jež zohledňuje dobu výkonu vojenské služby, ale nezo-

<sup>28</sup> Srov. koncept sociální spravedlnosti, např. in: EMPETER, S. The „social“ in the social market economy – Justice in Europe. *Policy Brief*. 2011, 1.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 4.

<sup>30</sup> C-43/75 *Defrenne* ECLI:EU:C:1976:56 („Defrenne II“).

hledňuje mateřskou dovolenou, je legální;<sup>31</sup> *zkrácená pracovní doba* se žen týká statisticky významněji; jsou-li při ní ženy hůře odměňovány než muži, jde o porušení práva EU, ledaže zaměstnavatel prokáže „objektivně ospravedlnitelné faktory, jimž diskriminace na základě pohlaví je zcela cizí“;<sup>32</sup> rovněž *neposkytování náhrady za práci přesčas* do 3 hodin měsíčně postihuje více pracovníky na částečný úvazek, než na úvazek plný, a tím postihuje více ženy.<sup>33</sup>

Nediskriminace na základě pohlaví ve vztahu se spravedlivému rozdělování příjmů zahrnuje i rovné *důchodové podmínky* (směrnice 2000/78<sup>34</sup>) či *rovný přístup ke zboží a službám* (např. pojištění; směrnice 2004/113).<sup>35</sup>

Unijní *podpora rovnosti příležitostí* žen a mužů pak směřuje k tomu, „aby se odstraňovaly nerovnosti, a podporuje rovné zacházení mužů a žen“ (čl. 8 SFEU; 19. Prohlášení k čl. 8 SFEU), a to zejména „v otázkách práce a zaměstnanosti, včetně zásady stejné odměny při stejné nebo rovnocenné práci“ (čl. 157/3 SFEU – viz výše).

EU tedy dosahuje spravedlnosti zejména v oblasti odměňování za práci, a to rozvinutím principu zákazu diskriminace mezi odměňovanými za stejnou práci; pravomoci jsou v tomto směru dostatečné. Nedotčena je ovšem proporce odměny v různých fázích výroby od těžby surovin, výroby a obchodu; přímo tato oblast není v pravomoci EU, byť je nepřímo a částečně ovlivňována politikami hospodářské soutěže a ochrany spotřebitele, které nejsou plně ve výlučné pravomoci EU: ochrana spotřebitele jen ve sdílené pravomoci, hospodářská soutěž je co do své evropské dimenze ve výlučné pravomoci EU, ale její čistě vnitrostátní dimenze je v pravomoci členských států. Pravomoci EU tedy v této oblasti nejsou dostatečné.

### 3.8 Spravedlivé rozdělování bohatství

Občané, kteří mají podíl na kapitálu v ekonomice, lépe chápou její zákonitost, což také posiluje vědomí jejich vlastní odpovědnosti za stav společnosti a ekonomiky. Vlastnictví pro každého je doplňkovým požadavkem k výše uvedenému přiměřenému blahobytu pro všechny. Jako aktiva vnímáme především nemovitosti, akciové podíly a také garantované odložené platby – tedy především důchody. Široké zapojení veřejnosti do vlastnictví kapitálu lze dosáhnout především zapojením do fondů, které umožní rozložení investice do akcií různých subjektů, a tím zajistí požadovaný efekt bezpečné účasti na vlastnictví kapitálu.

Solidarita v oblasti rozdělování společenského bohatství je regulativem absolutnosti soukromého vlastnictví. V rámci nového členění základních práv v LZP stojí za povšimnutí, že právě jedna část nese přímo název „Solidarita“. Smlouvy se soustřeďují na politiky EU, proto ne Smlouvy, ale LZP zejména respektuje

- „práva starších osob na to, aby vedly důstojný a nezávislý život a podílely se na společenském a kulturním životě“ (čl. 25 LZP);

<sup>31</sup> C-220/02 *Österreichischer Gewerkschaftsbund* ECLI:EU:C:2004:334.

<sup>32</sup> C-170/84 *Bilka* ECLI:EU:C:1986:204.

<sup>33</sup> C-285/02 *Elsner-Lakenberg* ECLI:EU:C:2004:320.

<sup>34</sup> Srov. C-231-233/06 *Jonkman* ECLI:EU:C:2007:373; C-411/05 *Palacios de la Villa* ECLI:EU:C:2007:604; C-267/06 *Tadao Maruko* ECLI:EU:C:2008:179 pro vztah manželství, registrovaného partnerství a vdovského důchodu; C-144/04 *Mangold* ECLI:EU:C:2005:709 pro vztah smlouvy na dobu určitou a vyššího věku zaměstnance; C-388/07 *Age Concern England* ECLI:EU:C:2009:128, C-555/07 *Kücükdeveci* ECLI:EU:C:2010:21 a C-229/08 *Wolf* ECLI:EU:C:2010:3 k výjimkám ze zákazu diskriminace na základě věku.

<sup>35</sup> C-236/09 *Test Achats* ECLI:EU:C:2011:100 k rizikům vyplývajícím z rozdílnosti pohlaví pro důchodové pojištění, byla odstraněna diskriminace mužů vůči ženám.

- „právo osob se zdravotním postižením na opatření, jejichž cílem je zajistit jejich nezávislost, sociální a profesní začlenění a jejich účast na životě společnosti“ (čl. 26 LZP);
- právo „každého“ „na bezplatné služby zaměstnanosti“ (čl. 29 LZP);
- právo každého pracovníka na „na pracovní podmínky respektující jeho zdraví, bezpečnost a důstojnost“, včetně práva na „stanovení maximální přípustné pracovní doby, na denní a týdenní odpočinek a na každoroční placenou dovolenou“ (čl. 31 LZP);
- „právo na ochranu před propuštěním z důvodu spojeného s mateřstvím a právo na placenou mateřskou dovolenou a na rodičovskou dovolenou po narození nebo osvojení dítěte“ (čl. 33 LZP);
- „nárok na přístup k dávkám sociálního zabezpečení a k sociálním službám zajišťujícím ochranu v takových případech, jako je mateřství, nemoc, pracovní úrazy, závislost nebo stáří, jakož i v případě ztráty zaměstnání [...]“, „právo na sociální pomoc a pomoc v oblasti bydlení, jejichž cílem je zajistit [...] důstojnou existenci pro všechny, kdo nemají dostatečné prostředky“ (čl. 34 LZP);
- „právo na přístup k preventivní zdravotní péči a na obdržení lékařské péče“ (čl. 35 LZP);
- právo na přístup ke službám obecného hospodářského zájmu... (čl. 14, 106/2 SFEU, čl. 36 LZP; Protokol (č. 26) o službách obecného zájmu; rozhodnutí Komise 2012/21; Sdělení Komise z 11. 1. 2012, ÚV 2012 C 8). Jde o služby ve veřejném zájmu, mohou být nerentabilní, ale nutné k fungování společnosti (pošta, elektřina...); či
- vysoká úroveň ochrany spotřebitele (čl. 4/2(f), 12, 169 SFEU, čl. 38 LZP) jakožto slabšího prvku vztahu podnik – spotřebitel; proto se požaduje průřezově ve všech ostatních politikách (čl. 12 a 114/3 SFEU), specificky v zemědělství (čl. 39, 40 SFEU) a hospodářské soutěži (čl. 101/3, 102/4, 107 SFEU).

Tato ustanovení LZP ale povětšinou odkazují na úpravy členských států a na Smlouvy. LZP se navíc aplikuje jen při aplikaci jiného unijního, ne čistě vnitrostátního předpisu (čl. 52 LZP). Vlastní pravomoci EU v těchto oblastech se proto týkají hlavně situací harmonizovaných zákazem diskriminace. Jelikož se výše uvedená práva týkají především oblasti zaměstnanosti a sociální, jež jsou v koordinačních pravomocích EU vůči členským státům (čl. 5 SFEU), dosažení uvedeného cíle není plně v pravomoci EU.

### 3.9 Péče o životní prostředí

Důraz na zdravé životní prostředí zapadá do konceptu kvality života měřené nikoli pouze na základě čistě ekonomických ukazatelů. Uplatňuje se zde tak pojem „sociální“ v nejširším slova smyslu, STH klade důraz na odpovědnost vůči budoucím generacím, a snaží se tak především odstranit ty škody na životním prostředí, které vznikly v minulosti, a aktuální dopady ekonomické činnosti se snaží minimalizovat za použití principu předběžné opatrnosti a také uplatněním zásady „znečišťovatel platí“.

Při zakotvení cílů EU je ekologie dána do přímé souvislosti s cílem STH: „Unie [...] [u]siluje o udržitelný rozvoj Evropy, založený na [...] sociálně tržním hospodářství [...] a na vysokém stupni ochrany a zlepšování kvality životního prostředí“ (čl. 3 SEU). Ekologie také musí být zohledňována horizontálně – ve všech ostatních činnostech EU.<sup>36</sup>

Péče o životní prostředí patří mezi tzv. konkurenčně sdílené pravomoci EU (čl. 4/2(e), 191–193 SFEU) a dokonce se dostala do katalogu základních práv v LZP.<sup>37</sup> Sdílená a průře-

<sup>36</sup> Srov. čl. 11 SFEU.

<sup>37</sup> Srov. čl. 37 LZP.

zová ekologická politika má za cíl trvale udržitelný rozvoj, racionální využívání přírodních zdrojů a řešení celosvětových ekologických problémů. Sleduje vysokou úroveň ochrany životního prostředí, jež průřezově musí být součástí všech ostatních politik. Pravomoc uzavírat tzv. vnější smlouvy je v této oblasti ale vyhrazena členským státům EU. Tato politika/pravomoc těsně souvisí s politikou ochrany zdraví. Harmonizace prováděná v této oblasti je harmonizací minimální, přísnější opatření členských států jsou tedy přípustná.

Zásady stanovené v tomto článku jsou založeny na čl. 3 odst. 3 SEU a články 11 a 191 SFEU.

### 3.10 Evropská integrace v rámci světového mírového řádu

Jak již naznačeno výše, předpokladem úspěšné realizace konceptu STH je stabilní vnitřní i vnější prostředí. Tedy ve zkratce mírové prostředí. Lze jistě říci, že evropská integrace přispívá zásadním způsobem k mírové existenci zúčastněných společenství. Skrze otevřené hranice neproudí pouze zboží, ale také jednotlivci, kteří skrze poznání odlišných společností následně přispívají k toleranci a mírovému soužití v rámci svých domovských společností.

Cíl EU podporovat mezinárodní spolupráci a mír ve světě vyplývá z množství ustanovení SEU.<sup>38</sup> Dosažení těchto cílů závisí na výslovně svěřených pravomocích či posílené spolupráci, protože použití tzv. subsidiárních pravomocí je alespoň pro oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP) výslovně vyloučeno.

Výslovně svěřené pravomoci je třeba rozdělit do dvou oblastí: na vnější (mimounijní) aspekty intraunijních pravomocí/politik a na čistě vnější pravomoci/politiky EU. Za čistě vnější politiky lze považovat tyto oblasti: rozšiřování a přidružení, sousedská politika, rozvojová pomoc, humanitární pomoc a společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP). Vnější aspekty jsou významné zejména u následujících intraunijních politik: obchod, ekologie, imigrace a azyl, cla a daně (nakolik nespádají pod obchodní politiku), transevropské sítě (telekomunikace, doprava, energetika), hospodářská soutěž. EU podpůrně rozvíjí vnější vztahy i v dalších oblastech, v nichž dominují pravomoci členských států, např. věda a výzkum apod.

Toto dělení je významné zejména z toho pohledu, zda ve zkoumané obsahové komponentě STH zdůrazníme mírový aspekt, čímž se dostáváme převážně do SZBP, anebo aspekt mezinárodní spolupráce, do níž lze zahrnout všechny výše popsané politiky. Tento rozdíl je právně významný v tom, že zatímco SZBP funguje ve specifickém, více mezistátním režimu (zvláštní druhy sekundárních aktů, jednomyslnost jako základ rozhodovacích procesů apod.), ostatní vnější oblasti jsou spíše v nadnárodní („komunitární“) metodě spolupráce.

Mezistátní režim SZBP je sice vhodný pro přijetí nejrůznějších druhů opatření, a to včetně vojenských misí, ale základní právní akt zásadně vyžaduje jednomyslnost v Radě. Záleží tedy na tom, jaké oblasti mezinárodních vztahů se členské státy rozhodnou řešit společně. Limitujícím faktorem v oblasti vojensství je navíc skutečnost, že EU nemá vlastní armádu, takže ji nemůže použít, i kdyby k tomu pravomoci měla. Současné bezpečnostní krize v blízkosti Evropy (Ukrajina, Gruzie, Sýrie, Palestina apod.) jasně ukazují, že ochota k využití existujících pravomocí EU k účinné nápravě je ve skutečnosti velmi chabá.

<sup>38</sup> Srov. čl. 3/1, 21 SEU.

#### 4. Možnost dosažení částí sociálně tržního hospodářství nespádajících pod výslovně svěřené pravomoci, a to prostřednictvím subsidiárních pravomocí

Z výše uvedeného vyplývá, že ani do výlučných, ani do sdílených pravomocí (tj. maximálně do pravomocí koordinačních a podpůrných) nespádají z výše uvedeného desatera STH následující cíle: 1) soukromé vlastnictví výrobních prostředků, pokud nejde o oblast působnosti práva EU, 2) právem regulovaná hospodářská soutěž, pokud jde o vnitrostátní dimenzi, 3) stabilní a funkční měnový systém s cenovou stabilitou, pokud jde o národní měny a rozpočtovou disciplínu, 4) vysoká zaměstnanost, 5) vnější stabilita s vysokými exportními kvótami, 6) stálý a mírný hospodářský růst, 7) spravedlivé rozdělování příjmů, 8) spravedlivé rozdělování majetku, 9) péče o životní prostředí a 10) evropská integrace v rámci světového mírového řádu.

Výše jsme uváděli odkazy nejen na pravomoci EU, ale i na její cíle. To proto, že již samo výslovné zakotvení konkrétního cíle může založit tzv. subsidiární pravomoc EU, někdy nazývanou tzv. flexibilní klauzule či doložka flexibility.<sup>39</sup> Nejdříve stručně připomeneme tento koncept obecně a poté prozkoumáme jeho vztah k oblastem STH nepokrytým výslovně svěřenými pravomocemi.

##### 4.1 Koncept subsidiárních pravomocí

Subsidiární pravomoci (čl. 352–3 SFEU) jsou ty pravomoci, jež jsou nutné k dosažení cílů stanovených Smlouvami, ale Smlouvy opominuly tyto cíle doprovodit i odpovídajícími pravomocemi. Tím vznikají stavy kompetenční nouze. Flexibilní klauzule je tedy – v mezích přenesených pravomocí a cílů EU – blanketní norma,<sup>40</sup> jež umožňuje rozšířit výkoné pravomoci EU, aniž by bylo nutno Smlouvy formálně revidovat.

Flexibilitě proto odpovídají i přísné podmínky aplikace čl. 352–3 SFEU: 1) absence explicitního právního základu pro danou pravomoc ve Smlouvách; 2) existence cíle EU vyjma SZBP (tato oblast je vyloučena z aplikace čl. 352 SFEU) a nejobecnějších cílů SEU,<sup>41</sup> 3) nutnost opatření k jeho dosažení, 4) vhodnost opatření, tj. jeho proporcionalita, 5) dodržení zásady subsidiarity včetně povinnosti Komise upozornit vnitrostátní parlamenty (čl. 352/2 SFEU), 6) nedochází k harmonizaci, je-li tato zakázána, tj. v oblasti koordinační nebo doplňkové pravomoci,<sup>42</sup> 7) neobchází se čl. 48 SEU o změně Smluv,<sup>43</sup> 8) jednomyslné hlasování v Radě, 9) na návrh Komise a 10) se souhlasem EP.

<sup>39</sup> Nezaměňovat s flexibilitou – posílenou spoluprací, viz část 5 níže.

<sup>40</sup> Srov. nález ÚS PL. ÚS 19/08, body 149 an.; zde podle našeho názoru Ústavní soud rozporuje slovo „blanketní“ ve smyslu „neomezený co do předmětu úpravy“, nikoliv jako typ normy bez pravidla chování, zmocňující některý orgán k vydání vlastního pravidla chování; srov. GERLOCH, A. *Teorie práva*. 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 59.

<sup>41</sup> Srov. čl. 352/4 SFEU a 41. prohlášení k čl. 352 SFEU:

– cíle EU zahrnují pro účely čl. 352/1 SFEU cíle uvedené v čl. 3/2, 3 SEU a cíle čl. 3/5 SEU, pokud souvisejí s vnější činností EU podle části páté SFEU; nezahrnuje pouze cíle dle čl. 3/1 SEU (prohlášení č. 41);

– čl. 352 nemůže sloužit k rozšíření pravomocí EU, ani k „přijetí ustanovení, jejichž účinek by v podstatě znamenal změnu Smluv“ (prohlášení č. 42).

<sup>42</sup> C-436/03 EP v. Rada ECLI:EU:C:2006:277; C-377/98 Nizozemsko v. EP a Rada ECLI:EU:C:2001:523, bod 25 ke vztahu obecného harmonizačního základu čl. 114 SFEU a čl. 352 SFEU.

<sup>43</sup> Srov. 42. prohlášení k čl. 352 SFEU.

## 4.2 Subsidiární pravomoci a oblasti STH nepokryté výslovně svěřenými pravomocemi

Z výše uvedeného vyplývá, že zatímco rozsah cílů EU a STH nebrání jejich dosažení za pomoci čl. 352 SFEU, jako překážka se jeví *zákaz harmonizace* v některých oblastech podpůrných a koordinačních: zaměstnanost (čl. 149/1 SFEU), základy systémů sociálního zabezpečení (čl. 153/4 SFEU), všeobecné vzdělávání, mládež a sport (čl. 166/4 SFEU), kultura (čl. 167/5 SFEU), zdravotnictví (čl. 168/6 SFEU, kromě případů čl. 168/4 SFEU), průmysl (čl. 173/3 SFEU), hospodářská politika (nepřímo čl. 175/1 SFEU), cestovní ruch (čl. 195/2 SFEU). Čl. 207 SFEU pamatuje i na to, že EU nesmí zákaz harmonizace obcházet uzavíráním mezinárodních obchodních smluv v oblastech, kde je harmonizace zakázána.

Nelze-li harmonizovat, lze vydávat jen závazné akty zakládající podpůrné programy a projekty, anebo akty nezávazné; oba druhy jsou příliš slabé k dosažení cílů STH regulací ze strany EU. Nevylučuje to ale, že samy členské státy za pomoci podpůrných a koordinačních pravomocí EU společně těchto cílů dosáhnou.

Shrnuto, ty oblasti STH, které není možno dosáhnout na základě konkrétního ustanovení primárního práva EU, nelze dosáhnout ani za pomoci čl. 352 SFEU.

## 5. Možnost realizace částí obsahu konceptu sociálně tržního hospodářství nespádajících pod výslovně svěřené pravomoci, a to prostřednictvím posílené spolupráce

Posílená spolupráce (tzv. zásada flexibility<sup>44</sup>), upravená na více místech Smluv,<sup>45</sup> umožňuje, aby nejméně devět členských států spolu v oblasti nevýlučných pravomocí či SZBP více spolupracovalo k podpoře cílů EU, jichž nemůže dosáhnout EU jako celek, jiné členské státy se později mohou připojit, což má zabránit vzniku „tvrdého jádra“.

Existují již příklady posílené spolupráce, které spadají do oblasti STH: jmenujme např. oblast patentové ochrany<sup>46</sup> či návrh na zavedení daně z finančních transakcí<sup>47</sup> rozhodného práva pro rozvody<sup>48</sup> či evropského veřejného žalobce.

Je logické, že posílené spolupráce není v oblasti výlučných pravomocí EU, o nichž rozhoduje EU a ne členské státy. Z obsahu STH se tedy posílená spolupráce v EU nedá použít – ať proto, že jde o oblast výlučných pravomocí, anebo jde o pravomoci členských států – na tyto oblasti: 1) soukromé vlastnictví výrobních prostředků, 2) právem regulovaná hospodářská soutěž, 3) stabilní a funkční měnový systém (euro) s cenovou stabilitou, 5) vnější stabilita s vysokými exportními kvótami, 7) spravedlivé rozdělování příjmů, 8) spravedlivé rozdělování blahobytu. Naopak se dá použít na cíle 4) vysoká zaměstnanost, 6) stálý a mírný hospodářský růst, a 9) péče o životní prostředí. Z výše uvedeného vyplývá, že existuje potřeba napravit nedostatek výslovných pravomocí EU v první skupině shora uvedených oblastí. Zároveň je třeba připomenout, že posílená spolupráce může přiblížit dosažení STH ve spolupracujících členských státech, ale daná oblast sama se

<sup>44</sup> Nezaměňovat s výše analyzovanou flexibilitou – subsidiární pravomocí (čl. 352 SFEU).

<sup>45</sup> Srov. čl. 20, 42/6, 44–46 SEU, čl. 82/3, 83, 86, 87, 326–334 SFEU; Protokol č. 10 o stálé strukturované spolupráci stanovené čl. 42 SEU; Protokol č. 11 k čl. 42 SEU; 40. Prohlášení k čl. 329 SFEU.

<sup>46</sup> Srov. rozhodnutí 2011/167, dovolující posílenou spolupráci, a navazující nařízení 1257/2012 a 1260/2012, která ji realizují.

<sup>47</sup> Srov. návrh směrnice Rady ze dne 28. září 2011 o společném systému daně z finančních transakcí a změně směrnice 2008/7/ES KOM(2011) 594 v konečném znění.

<sup>48</sup> Srov. nařízení 2201/2003 „Brusel II“.

musí nacházet mezi sdílenými či koordinačními/podpůrnými pravomocemi. Na rozdělení pravomocí mezi EU a jejími členskými státy tudíž tento nástroj nemá vliv.

## Závěr

Zásadním problémem zkoumaného tématu je především skutečnost, že pojem STH, jakkoliv figuruje mezi cíli EU, nemá právně závaznou definici<sup>49</sup> a že obsah tohoto pojmu je třeba hledat v doktrinálních studiích, které nemohou ani svojí přesvědčivostí plně onu závaznost nahradit. STH je ostatně pojem flexibilní, je třeba ho adaptovat na politickou realitu jednotlivých států. Z toho vyplývá, že právně by bylo možno upravit jen minimální obsah STH, který by pak sloužil jako společný základ pro celou EU.

Z toho vyplývá další otázka: kdo má STH definovat. EU? Členské státy samostatně? Vzhledem k rozdělení pravomocí, jak jsou popsána v tomto článku, je evidentní, že definice samotného pojmu STH není plně v pravomoci EU, a tudíž i na minimálním vymezení tohoto pojmu musejí participovat i členské státy.

Bylo by ovšem v dalším kroku žádoucí, aby za jasnějším vymezením pojmu STH následovalo začlenění pravomocí k jeho dosažení do pravomocí EU.

S tím souvisí i další problém: pojmenování obsahových komponent STH není shodné s oblastmi unijních politik a pravomocí. Ani jednotlivě nejsou tyto kategorie vždy přesně definovány. Proto není možné s absolutní přesností zjistit, zda konkrétní obsahová komponenta je pokryta odpovídající pravomocí na straně EU, což komplikuje dosažení cíle této práce – zjistit, zda EU má pravomoci k dosažení cíle STH.

Na základě výše uvedeného je přesto možno učinit k této otázce jisté závěry, byť ne zcela nepřesné. Z výše uvedeného vyplývá následující:

- Pravomoci svěřené EU jsou relevantní pro většinu obsahu STH.
- Pravomoci EU podporují koncept STH na úrovni integrace – přeshraničních aktivit mezi státy EU a jejich subjekty práva.
- Čím více se konkrétní problém STH přibližuje podstatným aspektům fungování státu (rozpočet, daně, hospodářská a měnová politika, systém sociálního a zdravotního zabezpečení), tím menší vliv EU a její pravomoci mají.
- V oblasti míry přerozdělování bohatství je požadavek spravedlivého přerozdělování podle STH spíše minimálním standardem; severský koncept sociálního státu (vysoké daně a tomu odpovídající pečovatelský stát), podpořený protestantskými rovnostářskými tradicemi, jde nad rámec toho, k čemu cílí STH.

Úplný závěr je tedy ten, že dosažení všech cílů STH není možné jen za použití pravomocí EU, aktivní podíl členských států EU na dosažení STH ve všech jeho aspektech je nezbytný. Tomu by ovšem měla předcházet společná minimální právně závazná definice tohoto pojmu.

---

<sup>49</sup> Srov. část 1 této stati výše.