

Pravomoci EU

(rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy)

Posílená spolupráce

NVS - 2023

Článek 10a Ústavy ČR

(1) **Mezinárodní smlouvou** mohou být **některé pravomoci** orgánů České republiky **přeneseny** na mezinárodní organizaci nebo instituci.

*(competences – EU x čl-státy) (svrchované pravomoci)
powers = jednotlivé orgány EU (mezi sebou)*

co to je některé pravomoci ? (= ne všechny)

(2) K ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v odstavci 1 je třeba souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu.

(v Parlamentu = kvalifikovaná většina)

Přenos pravomocí nebo jejich výkonu?

Příklad: Ústava Francie

- Čl. 88-1
- „*Francouzská republika je členem Evropské unie, kterou tvoří státy, jež se **svobodně rozhodly společně vykonávat určité pravomoci**, za podmínek stanovených ve Smlouvě o Evropské unii a Smlouvě o fungování Evropské unie, ...*“
- Všechny dokumenty EU i české právo používají „**přenos pravomocí**“, ne „přenos jejich výkonu“.

Podstata přenosu pravomocí: Costa v. ENEL 6/64

- Založením Společenství na neomezenou dobu, které má
 - ... **skutečné pravomoci** vyplývající z **omezení svrchovaných pravomocí** nebo **jejich přenosu** ze států na Společenství,
 - tyto **státy omezily, byť jen v omezených oblastech, svá suverénní práva**, a vytvořily tak soubor práva použitelného na své státní příslušníky i na sebe samotné.
- Přenos práv a povinností odpovídajících ustanovením Smlouvy, učiněný státy z **jejich vnitrostátního právního řádu do právního řádu Společenství**, způsobuje **konečné omezení jejich suverénních práv**, nad nímž nemůže převážit pozdější jednostranný akt neslučitelný s pojmem Společenství.
- ***Nejde o přenos suverenity! EU nemá státní moc, proto nemůže mít suverenitu (neomezenost státní moci).***

Princip fungování EU

- transfer některých pravomocí orgánů členských států v určitém rozsahu na EU
- jsou to pravomoci např.
 - legislativní – tvorba a vynuovení práva, pravomoci v oblasti měny (centrální banka) aj.
- není to přenos státní moci, tedy suverenity
- výkon pravomocí = **výkon** státní moci, která jako taková zůstává členskému státu

Zásada svěřených pravomocí

Typy pravomocí EU

Článek 5 Smlouvy o EU

Podle **zásady svěřených pravomocí** jedná Unie pouze v mezích **pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy** pro **dosažení cílů** stanovených ve Smlouvách.

Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským státům.

UNIE MÁ JEN TY PRAVOMOCI. KTERÉ JÍ ČLENSKÉ STÁTY DOBROVOLNĚ A VĚDOMĚ PŘEDALY SE SOUHLASEM SVÝCH PARLAMENTŮ. Unie sama o sobě žádné pravomoci nemá.

Typy pravomocí (zavedla Lisabonská smlouva 2009):

1. výlučné,
2. sdílené a
3. podpůrné, koordinační a doplňkové.

1. Oblasti výlučné pravomoci EU (čl. 3 SFEU)

Taxativní výčet oblastí:

- celní unie
- společná obchodní politika
- stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu
- měnová politika pro členské státy, jejichž měnou je euro
- zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybolovné politiky

Čl. 2 odst. 1: Svěřují-li v určité **oblasti** Smlouvy Unii výlučnou pravomoc, **může pouze Unie vytvářet a přijímat právně závazné akty** a členské státy tak mohou činit pouze tehdy, jsou-li k tomu Uní zmocněny nebo provádějí-li akty Unie.

Členské státy nemohou v těchto oblastech jednat (přijímat vlastní legislativu), ani kdyby unijní úprava chyběla.

2. Sdílené pravomoci (čl. 4 SFEU)

Vše mimo oblast pravomoci výlučné a podpůrné (tj. mimo čl. 3 a 6 SFEU)

ZEJMÉNA V OBLASTECH:

(TOTO NENÍ PŘESNÝ VÝČET SDÍLENÝCH PRAVOMOCÍ)

- vnitřní trh (včetně duševního vlastnictví, ochrany zdraví (?) apod.)- ?
- sociální politika
- zemědělství
- životní prostředí, ochrana spotřebitele
- doprava, transevropské sítě, energetika
- prostor svobody, bezpečnosti a práva
- společné otázky bezpečnosti v oblasti veřejného zdraví
- činnost v oblasti výzkumu, technologického rozvoje a vesmíru, aj.

2. Sdílené pravomoci - podstata

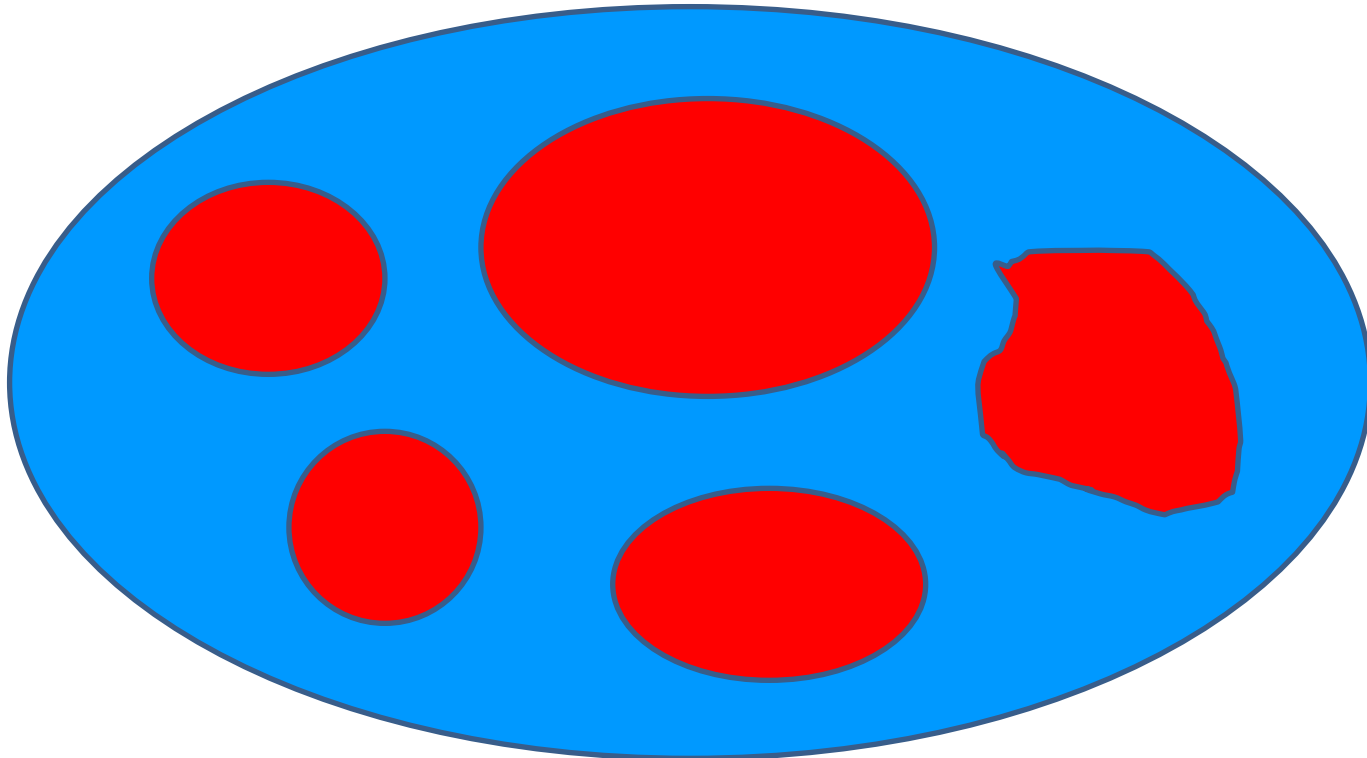
Čl. 2 odst. 2 SFEU:

Svěřují-li *v určité oblasti* Smlouvy Unii pravomoc sdílenou s členskými státy, **mohou v této oblasti vytvářet a přijímat právně závazné akty Unie i členské státy.**

ALE: členské státy vykonávají svou pravomoc jen v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala nebo přestala vykonávat. **Ale: o tomto rozsahu rozhoduje Unie.**

tj. v důsledcích není podstatný rozdíl oproti pravomoci výlučné

Oblast sdílené pravomoci EU – sdílená
pravomoc **vykonávaná členskými státy**,
sdílená pravomoc vykonávaná EU
(v konkrétním případě buď jedna nebo druhá,
o výkonu rozhoduje EU)



Principy subsidiarity a proporcionality

- Týkají se **rozsahu VÝKONU SDÍLENÝCH PRAVOMOCÍ, ne jejich vymezení**
- 3. Podle **zásady subsidiarity** jedná Unie v oblastech sdílené pravomoci **pouze** tehdy a do té míry, **pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy** na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být **lépe dosaženo na úrovni Unie.** -- (tj. kde bude červená barva – viz předchozí políčko)
- *Cíl: rozhodovat co nejvíce na úrovni nejbližší občanům.*
- **Vnitrostátní parlamenty** dbají na dodržování zásady subsidiarity v souladu s postupem uvedeným v tomto protokolu **(žlutá a oranžová karta)**

Principy subsidiarity a proporcionality

- Zásada subsidiarity stanovuje (teoreticky) **nejvhodnější míru intervence** v oblastech pravomocí sdílených mezi EU a členskými státy. Ve všech případech smí EU zasáhnout jen tehdy, když je schopná jednat účinněji než členské státy.
- Odpovídáme na otázky:
- má činnost nadnárodní aspekty, které členské státy nemohou uspokojivě vyřešit?
- byla by činnost nebo nečinnost členského státu v rozporu s cíli Smlouvy?
- přináší činnost na evropské úrovni zjevné výhody?

Principy subsidiarity a proportionality

- Článek 5 Smlouvy o EU
- Podle **zásady proportionality** nepřekročí **obsah ani forma** činnosti Unie rámec toho, co je **nezbytné pro dosažení cílů** Smluv (rozsah činnosti).
- *Povinnost Komise doprovodit návrhy legislativních aktů informacemi umožňujícími posoudit soulad se zásadami subsidiarity a proportionality (bývá to v preambuli, někdy jen velmi obecně).*

3. Podpůrné, koordinační a doplňkové pravomoci (čl. 6 SFEU) (zde EU nemůže tvořit právo závazné pro členské státy)

- ochrana a zlepšování lidského zdraví (**zdravotnictví**)
- průmysl, cestovní ruch
- **kultura**
- všeobecné vzdělávání, odborné vzdělávání (**školství**), mládež a sport
- civilní ochrana
- správní spolupráce

(jen v rozsahu stanoveném Smlouvami)

„Flexibilita“ – rozšíření pravomoci EU

Článek 352 SFEU

Ukáže-li se, že **k dosažení některého z cílů** stanovených Smlouvami je **nezbytná** určitá činnost Unie v rámci **politik (tj. oblastí integrace)** vymezených Smlouvami, které však k této činnosti **neposkytují nezbytné pravomoci**, **přijme Rada na návrh Komise jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu vhodná ustanovení.**

- Problém: Takto se rozšiřují pravomoci Unie „krátkou cestou“, tedy bez souhlasu národních parlamentů

„Flexibilita – 2“

- V minulosti mnohokrát využito
 - volný pohyb studentů
 - ochranná známka EU
 - ochrana životního prostředí
(dnes již existují výslovné pravomoci)
- Ústavní soud ČR v nálezu Lisabon II: Je to v pořádku, zneužití brání omezení na politiky (= oblasti integrace EU) a jednomyslnost členských států (jejich vlád) (?)

Příklad konkrétní pravomoci – oblasti pravomoci sdílené a podpůrné

- Článek 83
- 1. Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem stanovit **formou směrnic** minimální pravidla týkající se **vymezení trestných činů a sankcí** v oblastech mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem z důvodu povahy nebo dopadu těchto trestných činů nebo kvůli zvláštní potřebě potírat ji na společném základě.
- Článek 84
- Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem přijmout **pobídková a podpůrná opatření** pro činnost členských států v oblasti předcházení trestné činnosti, s vyloučením harmonizace právních předpisů členských států.

Příklad konkrétní pravomoci v oblasti pravomoci sdílené

- Článek 153
- 1. Za účelem dosažení cílů stanovených v článku 151 **Unie podporuje a doplňuje činnost členských států** v těchto oblastech:
 - a) zlepšování především pracovního prostředí tak, aby bylo chráněno zdraví a bezpečnost pracovníků,
 - b) pracovní podmínky,
 - c) sociální zabezpečení a sociální ochrana pracovníků,
 - d) ochrana pracovníků při skončení pracovního poměru,.... ..
- **Za tímto účelem mohou Evropský parlament a Rada *směnicemi* stanovit** v oblastech uvedených v odst. 1 písm. a) až i) **minimální požadavky**, které se uplatní postupně s přihlédnutím ke stávajícím podmínkám a technickým předpisům jednotlivých členských států.
- ***Evropský parlament a Rada rozhodují řádným legislativním postupem*** po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů.

Příklad konkrétní pravomoci – sdílená pravomoc

OCHRANA SPOTŘEBITELE

Článek 169

1. K podpoře zájmů spotřebitelů a k zajištění vysoké úrovně ochrany spotřebitele **přispívá Unie** k ochraně zdraví, bezpečnosti a hospodářských zájmů spotřebitelů, ...
2. Unie přispívá k dosažení cílů uvedených v odstavci 1 **prostřednictvím:**
 - a) **opatření přijatých podle článku 114** v souvislosti s vytvářením vnitřního trhu;
 - b) opatření, která podporují, doplňují a sladují politiku členských států.

SBLIŽOVÁNÍ PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

Článek 114

Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem **přijímají opatření ke sbližování ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu.**

= *VELMI NEURČITÉ VYMEZENÍ*

opatření = legislativní opatření

Neurčité vymezení pravomoci EU

Čl. 194 SFEU

1. V rámci vytváření a fungování vnitřního trhu a s přihlédnutím k potřebě chránit a zlepšovat životní prostředí má politika Unie v oblasti energetiky v duchu solidarity mezi členskými státy za **cíl**:

- a) zajistit fungování trhu s energií
- b) zajistit bezpečnost dodávek energie v Unii;
- c) **podporovat energetickou účinnost a úspory energie** jakož i rozvoj nových a obnovitelných zdrojů energie; a
- d) podporovat propojení energetických sítí.

2. Aniž je dotčeno použití jiných ustanovení Smluv, **přijmou Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem opatření nezbytná pro dosažení cílů** uvedených v odstavci 1.

Ukázka sporu o pravomoc EU: Němečtí studenti v Rakousku (jen pro inf.)

V případě C-147/03 žalovala Komise Rakousko pro nesplnění povinnosti tím, že nepřijalo opatření zajišťující přístup k rakouskému vyššímu a univerzitnímu vzdělávání i pro držitele středoškolských diplomů z jiných členských států. Podstatou bylo to, že Rakousko chtělo zabránit přílišnému přílivu zahraničních studentů z jiných členských států, zejména z Německa, na rakouské vysoké školy. Z tohoto důvodu přijalo Rakousko zákon, který stanovil takovou povinnost pro studenty, jejichž maturitní vysvědčení bylo vydáno v jiném členském státu, že tito studenti musí prokázat, že splňují požadavky k přijetí ke studiu ve svém domovském státu.

ESD rozhodl, že přístup k vyššímu a univerzitnímu vzdělávání jakožto odbornému vzdělávání náleží do působnosti SES.

Shledal, že dotčený rakouský zákon znevýhodňuje držitele „cizích“ maturitních vysvědčení, přičemž toto rozdílné zacházení s uchazeči o studium z jiných členských států se nezakládá na objektivních hlediscích. ESD argumenty Rakouska odůvodňující rozdílné zacházení neuznal a zákonné omezení přístupu příslušníků jiných členských států k rakouskému vysokoškolskému vzdělávání označil za diskriminační.

Rozsudek C-147/03 vyvolal kritickou reakci tehdejšího rakouského kancléře W. Schiissela, který dokonce požadoval přezkoumat pravomoci ESD, protože dle jeho názoru neměl ESD pravomoc posuzovat daný případ z důvodu, že **oblast vzdělání vůbec nespadá do pravomocí ES**. I tento případ tedy naráží na problematické místo, kterým je skutečnost, že o rozsahu pravomocí svěřených E U členskými státy rozhoduje SDEU.

Zajímavá je rakouská reakce na rozsudek, kdy Rakousko modifikovalo dotčený zákon, ale takovým způsobem, který zachovává jeho diskriminační charakter – stanovuje **minimální kvótu, již musí tvořit studenti, kteří získali maturitní vysvědčení v Rakousku**.

Komise sice vyjádřila pochybnosti o slučitelnosti nových rakouských pravidel s právem ES a zaslala Rakousku upomínku, přesto žalobu proti němu nepodala. Důvodem byla ostrá reakce Rakouska a jeho hrozba požadavku připojení zvláštního protokolu k Lisabonské smlouvě, kterým by byla garantována autonomie Rakouska při stanovování kvót pro univerzitní studenty z jiných členských států. Aby se dojednávání a projednávání Lisabonské smlouvy více nekomplikovalo, Komise řízení ukončila.

Celkové zhodnocení pravidel o svěřeni pravomoci

- **funkcionální metoda vymezení pravomocí** (kritérium: kde je cílem integrace)
- **chybí přesný katalog** přenesených pravomocí
- **spory o pravomoc** řeší Soudní dvůr (čl. 19 SEU) – extenzivní výklad
 - tzv. implicitní pravomoci (22/70 AETR)
 - zásahy do ryze vnitrostátních situací (Tanja Kreil – C-285/98)
 - jiné řešení (C-376/98 – tabáková reklama)
- nejen, že EU pravomoci získává, ale zároveň je členské státy ztrácejí

Posílená spolupráce (býv. užší spolupráce)

- diferenciacie členskej základny - čím ďalej väčšia - ako ju zvládnuť?
- dnes: HNP/obyv. je v EÚ medzi 45 a 129 (koef. EÚ = 100)
- nutnosť diferenciacie
- 2 riešenia (čekať až na posledného alebo umožniť skupině iniciatívnejších zájemcov postup vpred)
- dôvody: 1. chýba vôľa, 2. chýba spôsobilosť, 3. neprijateľné podmienky
- výhody a nevýhody

Diferenciace

Diferenciace různými cestami před zavedením posílené spolupráce nebo jiným způsobem:

- primární právo

- Schengen: GB, IE, (DK)
- Maastricht: měnová unie, justice a vnitro (GB, DK), sociální politika (GB)
- Amsterdam: justiční prostor (GB, IE, DK)
- Listina základních práv: GB, PL, (CZ)
- měnová unie (zcela odmítly GB a DK)
- rozpočtová smlouva („fiskální kompakt“) (odmítly GB a CZ)

- sekundární právo: četné výjimky (přímo ve směrnicích - DPH, výjimky udělené Komisí)

• **Posílená spolupráce – Amsterdam – představy v době zavedení:**

- 1. vícerychlostní Evropa (všichni souhlasí, ale někteří přijmou později)
- 2. proměnné uspořádání (někteří zcela odmítají)
- 3. diferenciací výběrem podle vlastní vůle (à la carte) (každý jinak) (?)

Podstata

Skupina členských států, která si přeje přijmout další integrační opatření (např. přijetí nařízení) nevyhovující všem členům, může toto učinit v rámci mechanismu EU v oblasti nevýlučné pravomoci, včetně společné zahraniční politiky, a to na svoje náklady, nestanoví-li Rada jinak. Takto přijaté opatření je závazné jen pro skupinu rozšířené spolupráce a není součástí acquis.

Současná úprava

Podmínky:

ultima ratio

výsledku nelze dosáhnout v přiměřené době

nejméně 9 členů

Důvody a podmínky

- nevhodnost použití přehlasování v rámci kvalifikované většiny
- překonání nedosažitelné jednomyslnosti
- je to poslední a jediná možnost jak opatření přijmout, nelze-li dále čekat
- nezúčastnění:
 - jejich pravomoci a práva musí být zachována
 - nesmějí bránit zúčastněným
 - lze se dodatečně připojit