

UNIVERZITA KARLOVA
PRÁVNICKÁ FAKULTA

Filip Černý

Posílená spolupráce v EU

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Magdaléna Svobodová, Ph.D.**

Katedra evropského práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 29. 8. 2019

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 207 607 znaků včetně mezer.

.....
Filip Černý
diplomant

V Praze dne 29. srpna 2019

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval JUDr. Magdaléně Svobodové, Ph.D., vedoucí mé diplomové práce, za její cenné rady, připomínky, odborné vedení a trpělivost.

Dále bych rád poděkoval své rodině, přátelům a blízkým za jejich podporu po celou dobu mého studia.

Obsah

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	1
ÚVOD.....	2
1. DIFERENCIOVANÁ INTEGRACE ČILI FLEXIBILITA	4
1.1 POJMOSLOVÍ	4
1.2 FORMY FLEXIBILITY	5
2. HISTORICKÝ VÝVOJ POSÍLENÉ SPOLUPRÁCE	10
2.1 AMSTERODAMSKÁ SMLOUVA	10
2.2 SMLOUVA Z NICE	14
2.3 LISABONSKÁ SMLOUVA	17
3. PLATNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA POSÍLENÉ SPOLUPRÁCE	20
3.1 K POSÍLENÉ SPOLUPRÁCI OBECNĚ.....	20
3.1.1 <i>Podmínky a omezení</i>	20
3.1.2 <i>Spuštění posílené spolupráce</i>	23
3.1.3 <i>Fungování posílené spolupráce</i>	25
3.1.4 <i>Dodatečné přistoupení k posílené spolupráci</i>	27
3.1.5 <i>Vystoupení z posílené spolupráce</i>	28
3.1.6 <i>Ukončení posílené spolupráce</i>	34
3.2 SPECIFIKA SPOLEČNÉ ZAHRA NIČNÍ A BEZPEČNOSTNÍ POLITIKY.....	35
3.2.1 <i>Navázání posílené spolupráce</i>	36
3.2.2 <i>Dodatečné přistoupení k posílené spolupráci</i>	37
3.2.3 <i>Další formy flexibility v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky</i>	38
3.3 SPECIFIKA POLICEJNÍ A JUSTIČNÍ SPOLUPRÁCE V TRESTNÍCH VĚCECH	43
4. UPLATNĚNÍ POSÍLENÉ SPOLUPRÁCE V PRAXI.....	47
4.1 PRÁVO ROZHODNÉ VE VĚCECH ROZVODU A ROZLUKY	47
4.1.1 <i>Cesta k posílené spolupráci</i>	47
4.1.2 <i>Povolení posílené spolupráce</i>	50
4.1.3 <i>Zavedení posílené spolupráce</i>	55
4.2 JEDNOTNÁ PATENTOVÁ OCHRANA	56
4.2.1 <i>Cesta k posílené spolupráci</i>	57
4.2.2 <i>Povolení posílené spolupráce</i>	58
4.2.3 <i>Rozsudek Soudního dvora EU ve spojené věci C-274/11 a C-295/11</i>	61
4.2.4 <i>Zavedení posílené spolupráce</i>	66
4.3 DAŇ Z FINANČNÍCH TRANSAKCÍ	67
4.3.1 <i>Cesta k posílené spolupráci</i>	67
4.3.2 <i>Povolení posílené spolupráce</i>	68
4.3.3 <i>Rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-209/13</i>	72
4.4 PRAVIDLA MAJETKOVÝCH POMĚRŮ MEZINÁRODNÍCH PÁRŮ	73
4.4.1 <i>Cesta k posílené spolupráci</i>	73
4.4.2 <i>Povolení posílené spolupráce</i>	75
4.4.3 <i>Zavedení posílené spolupráce</i>	77
4.5 ÚŘAD EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE	78
5. ZHODNOCENÍ	83
ZÁVĚR	90
SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ.....	92
ABSTRAKT	100
ABSTRACT.....	101

Seznam použitých zkratk

CDU	Křesťanskodemokratická unie Německa
EMU	Evropská měnová unie
EOA	Evropská obranná agentura
EP	Evropský parlament
EPÚ	Evropský patentový úřad
ES	Evropské společenství
EU nebo Unie	Evropská unie
EUROCORPS	European Corps
EUROFOR	European Rapid Operational Force
Eurojust	Evropská jednotka pro soudní spolupráci
EUROMARFOR	European Maritime Force
Europol	Evropský policejní úřad
Komise	Komise Evropské unie
nařízení Brusel II bis	Nařízení Rady (ES) č. 2201/2003 ze dne 27. listopadu 2003 o příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech manželských a ve věcech rodičovské zodpovědnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1347/2000
nařízení Řím III	Nařízení Rady (EU) č. 1259/2010 ze dne 20. prosince 2010, kterým se zavádí posílená spolupráce v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky
NATO	Severoatlantická aliance
PJSTV	Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech
Rada	Rada Evropské unie
SBOP	Společná bezpečnostní a obranná politika
SDEU nebo Soudní dvůr	Soudní dvůr Evropské unie
SES	Smlouva o založení Evropského společenství
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
Smlouvy	Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie či jejich předchůdkyně v závislosti na časovém období, v kterém jsou zmíněny
SZBP	Společná zahraniční a bezpečnostní politika

Úvod

Posílená spolupráce je v poslední době často skloňovaným pojmem, co se týče budoucnosti Evropské unie (dále jen „EU“ nebo „Unie“) a zvláště pak jejího dalšího směřování po historicky prvním odchodu důležitého člena, jakým je Velká Británie. Právní institut posílené spolupráce je jedním z nástrojů, který by mohl být využíván více k dalšímu prohlubování evropské integrace. S využitím jeho principu počítá jeden z pěti možných scénářů dalšího vývoje zbylých 27 států Unie po tzv. brexitu, které byly Evropskou Komisí (dále jen „Komisí“) představeny v Bílé knize o budoucnosti Evropy. Posílená spolupráce v této podobě má své odpůrce i zastánce. Mezi odpůrci takového dalšího směřování zaznívají názory, že by využití tohoto mechanismu vedlo k prohlubování rozdílů mezi státy, které by se snažily o větší integraci, a ostatními státy, což by vedlo k rozdělení Evropy na jakýsi „klub vyvolených“ a ostatní. Zastánci využití mechanismu posílené spolupráce, v něm vidí nástroj jak urychlit a umožnit hlubší integraci státům, jež jsou na to připraveny. Naopak státům, které na to nejsou z nejrůznějších důvodů připraveny, dát možnost se připojit později a dojít tak k integraci v dané oblasti vlastním tempem.

Posílená spolupráce představuje v tomto smyslu prostředek reflektující jednotlivé odlišnosti členských států. Reagující na heterogenitu evropských států se v rámci evropského integračního procesu vyvinuly různé druhy a formy tzv. flexibilní integrace. Na tyto jednotlivé možnosti se zaměřím v první kapitole mé práce. Proberu zde problematiku flexibilní integrace a její jednotlivé formy, ať již ty, co se vyvinuly v rámci Unie, tak i ty co stojí mimo rámec Unie. Tato kapitola má za účel vytyčit pojmosloví, přiblížit jednotlivé existující formy spolupráce a systematicky zařadit institut posílené spolupráce. V dalších čtyřech kapitolách se posléze zaměřím jen na posílenou spolupráci jako takovou. Přičemž jejich cílem je především postihnout veškeré aspekty posílené spolupráce, které by z ní mohly činit instrument k integraci nebo naopak k tvoření bariér mezi jednotlivými členskými státy. A určit tak, zda je to vhodný nástroj pro budoucnost evropské integrace.

První z těchto čtyř kapitol se věnuje historickému vývoji právního institutu posílené spolupráce. Zde zmapuju vývoj, jímž prošel od svého uvedení Amsterodamskou smlouvou. Charakterizuju změny v ustanoveních, ke kterým došlo s účinností Niceské smlouvy a o několik let později s nabytím účinnosti prozatím poslední reformní smlouvy z Lisabonu.

V další kapitole se zaměřím na samotnou právní úpravu institutu posílené spolupráce. Rozeberu samotný mechanismus fungování posílené spolupráce, které všechny podmínky musí být splněny, aby došlo ke spuštění posílené spolupráce, a jak tento celý proces probíhá. Přičemž se ve dvou podkapitolách také zaměřím na specifické ustanovení posílené spolupráce pro oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky („SZBP“) a pro oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech („PJSTV“).

V následující kapitole přejdu ke konkrétním případům, ve kterých již byla posílená spolupráce využita. Jedná se o dosud pět případů. Poprvé byla posílená spolupráce spuštěna v případě rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky, dále následovaly případy jednotné patentové ochrany, daně z finančních transakcí a pravidel majetkových poměrů mezinárodních párů. Doposud posledním případem, kdy došlo k navázání posílené spolupráce, je zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. V rámci této kapitoly se zaměřím na aplikaci ustanovení o posílené spolupráci. Jednotlivé případy zanalyzuji z pohledu naplnění těchto ustanovení. A také zmapuju celý postup, který vedl k navázání posílené spolupráce v daných případech. Zohledním také rozsudky Soudního dvora Evropské unie („SDEU“), jež nabídly užitečný vhled do vnímání aplikace ustanovení o posílené spolupráci v praxi.

Poslední kapitola nabídne závěrečné zhodnocení posílené spolupráce, její právní úpravy, jejího dosavadního praktického využití a v čem se rozchází s teorií.

Hlavním cílem práce tak bude poskytnutí uceleného pohledu na právní úpravu posílené spolupráce, na její vývoj a využití v praxi. Podívám se na to, zdali lze posílenou spolupráci na základě jejího praktického využití podřadit pod jeden ze tří konceptů flexibility. Dále nakolik se naplnily teoretické závěry o posílené spolupráci v praxi. Zároveň se také zamyslím nad tím, jakým směrem může posílená spolupráce evropskou integraci vést, neboli zda je její potenciál do budoucna více integrační či může směřovat k určité desintegraci. Součástí práce bude také zhodnocení vhodnosti právní úpravy posílené spolupráce a posouzení toho, zda je v současném znění dostatečná, zda plní svou úlohu a zda není jen nástrojem, jak se vyhnout jednomyslnému hlasování v Radě nad případným kompromisním návrhem.

1. Diferenciovaná integrace čili flexibilita

V této úvodní kapitole nejdříve shrnu jednotlivé termíny, se kterými se můžeme v teorii v oblasti této problematiky setkat, neboť oblast integrace a jejích rozličných druhů a forem je terminologicky ještě stále neustálená a různí autoři užívají rozličných pojmů a označení. Rozeberu také základní charakteristiku forem, které může flexibilní či diferenciovaná integrace nabývat a také tři základní modely, jež se v teorii prosadily.

1.1 Pojmosloví

Jak již bylo řečeno, terminologie v dané oblasti je značně rozličná, plná ne zcela určitých pojmů a orientovat se ve všech různých pojmech (viz výčet na konci této podkapitoly) je celkem problematické. V odborné literatuře se můžeme setkat s termínem „*diferenciace*“ či „*diferenciovaná integrace*“. Tento pojem výhradně vystupuje jako pojem zahrnující veškeré formy rozdílných způsobů integrace. Dalším v odborné literatuře o poznání více rozšířeným termínem je pojem „*flexibilita*“ či „*flexibilní integrace*“ poukazující na možnou mnohotvárnost a pružnost, jíž může integrační proces disponovat.¹ Nicméně toto označení se užívá ve dvou hlavních významech. V prvním případě jde o termín zahrnující všechny možné způsoby odchýlení se od unitární integrace tedy ve všeobecném smyslu jako již výše zmíněná diferenciace. V druhém případě se užívá i v užším smyslu jako označení konkrétní formy diferenciace vyjádřené v ustanoveních Smluv umožňujících tzv. posílenou spolupráci v institucionálním rámci Unie. Jedná se tedy o označení přímo samotného právního institutu posílené spolupráce, který byl v krátkém období mezi svým ustavením Amsterodamskou smlouvou a přejmenováním Smlouvou z Nice označován jako užší spolupráce.² Ve své práci budu používat termín flexibilita či flexibilní integrace jako všeobecný termín zastřešující všechny způsoby a formy integrace odlišné od unitární integrace. Výše zmíněné termíny nejsou jediné, se kterými se můžeme

¹ EHLERMANN, Claus Dieter, "Differentiation, Flexibility, Closer Co-operation: The New Provisions of the Amsterdam Treaty", *European Law Journal* 4, č. 3 (Září 1998). *Business Source Premier*, EBSCOhost (cit. 3. 7. 2017), 246-247.

² LANSDAAL, Annemarie, „Differentiation or Enhanced Cooperation“ in *Flexibility in Constitutions – Forms of closer cooperations in federal and non-federal settings: post Nice edition*, ed. Annette Schrauwen et al. (Groningen: Europa Law Publishing, 2002), 57.

setkat. Existuje celá řada pojmů, které mohou být více či méně zaměněny za pojem flexibility či představují její určité koncepty. K nim patří jen v anglofonním prostředí řada pojmů jako např.: *two-speed, step-by-step, graduated integration, differentiation, hard core, variable speed, flying geese, orchestrating Europe, concentric circles, opt-in, opt-up, opt-out, two-tier, multi-tier, two-level, multi-level, variable differentiation, swing wing, circles of solidarity, many circles, imperial circles, restrained differentiation, multi-track, two-track, multi-floor, two-floor, structural variability, hard core, periphery, pick-and-choose, overlapping circles, opt-out, opt-down, bits-and-pieces, ad libitum integration*.³ Tyto všechny pojmy však představují různé koncepty flexibility, na které se zaměřím v následující podkapitole.

1.2 Formy flexibility

Všechny výše uvedené termíny v sobě zahrnují určitou formu flexibilní integrace. Často jsou jednotlivé koncepty především u politiků či v tisku zaměňovány či používány nezávisle na tom, že představují naprosto odlišné koncepty fungující na odlišných principech. V rámci diskurzu o této problematice se objevila řada pokusů o kategorizaci jednotlivých typů flexibility. Mezi jednu ze základních kategorizací, která se v teorii prosadila, patří dělení flexibility na tři základní modely. Těmito základními modely jsou *vícerychlostní integrace, variabilní geometrie* a *Evropa à la carte*. Tyto koncepty se od sebe dají rozlišit za použití různých proměnných.

Například A. C.-G. Stubb ve svém článku tyto jednotlivé koncepty odlišuje dle toho, z jaké ze tří podstat vycházejí. Proměnnými jsou pro něj čas, prostor a materie. Z podstaty času vyplývá *vícerychlostní integrace*, neboť tento model integrace je založen na tom, že členské státy směřují ke stejnému společnému cíli integrace, ale v rozdílných časech. Cíle integrace bude nakonec dosaženo s tím rozdílem, že k němu jednotlivé členské státy dospějí postupně časem. Druhý model integrace *variabilní geometrie* vyplývá z rozdílnosti Evropy v oblasti kultury, politiky a ekonomiky, že se ani nesnaží dosáhnout v konečném cíli unitární integrace. Tento model integruje Evropu vždy jen na určitém prostoru, který se vyznačuje stejnou vyspělostí a podobností

³ STUBB, Alexander C.-G., „A Categorization of Differentiated Integration“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, Issue 2 (Červen 1996). *Business Source Complete*, EBSCOhost (cit. 30. 7. 2017), 285.

členských států. V konečném důsledku by tedy v EU vedl k vytvoření integrovaného jádra a skupiny ostatních členských států bez možnosti se dále integrovat kvůli ekonomickým, politickým či kulturním rozdílům. Poslední model *Evropa à la carte* dochází k podobnému výsledku. V tomto případě však záleží na materii, ve které má k integraci dojít. Tento koncept je založen na tom, že si jednotlivé členské státy, které jsou součástí jistého minimálního integračního rámce, vybírají materii – tj. oblast politiky (sociální, monetární) – v níž se budou chtít dále integrovat.⁴

Naopak A. Warleigh-Lack se ve své knize dívá na tyto modely z trochu odlišného úhlu a rozlišuje je pomocí dvou proměnných, a to stupně rozdílnosti mezi členskými státy, který předpokládají a období, pro které je tato rozdílnost považována za přijatelnou. *Vícerychlostní integrace* v tomto případě směřuje k plné integraci, všechny členské státy se zavazují k sledování stejného společného cíle, ale kvůli svým rozdílným schopnostem ho dosáhnout zůstávají některé státy pozadu. Ty státy, které již společného cíle dosáhly, pak pomáhají a usnadňují ostatním dojít ke společnému cíli v co nejkratším možném čase. Rozdílnost mezi státy je tak pouze prozatímní nutností, která má být co nejdříve odstraněna.⁵ Názorným příkladem, kde se uplatňuje model *vícerychlostní integrace* je samotné přistoupení nových členských států k EU. V přístupových smlouvách jsou dohodnuty různá přechodná období a derogační ustanovení, které nový členský stát v různých oblastech plně integrují až po určité době, kdy dožene ostatní státy či splní určité podmínky a stane se tak plnohodnotným členem. Hospodářská a měnová unie je další oblastí, kde můžeme vysledovat aplikaci tohoto modelu integrace. Členské státy přijaly závazek přijmout společnou měnu euro, k jehož cíli musí splnit konvergenční kritéria a dojít tak do třetí etapy měnové unie. Tento proces je postupný a jednotlivé státy přijímají euro postupně, tak jak jsou připraveny. Výjimkou je však postup Spojeného království a Dánska, které tento závazek nepřijaly a stojí tak mimo, takže zde koncept *vícerychlostní integrace* není uplatněn zcela a můžeme zde u těchto států vysledovat praktický příklad modelu *Evropa à la carte*.⁶

Model *Evropa à la carte* oproti modelu *vícerychlostní integrace* vykazuje nejvyšší stupeň rozdílnosti, neboť ve své podstatě s ní přímo počítá a stav této

⁴ STUBB, A. C.-G., „A Categorization of Differentiated Integration“, 287.

⁵ WARLEIGH-LACK, Alex, *Democracy in the European Union: Theory, Practice and Reform* (Londýn: SAGE, 2003), 70.

⁶ STUBB, A. C.-G., „A Categorization of Differentiated Integration“, 291-292.

rozdílnosti není jen dočasnou nutností na cestě ke konečnému společnému cíli, ale je dlouhotrvajícím stavem. U tohoto modelu nezáleží na schopnosti daného členského státu společnou politiku implementovat, ale závisí na politické vůli se dané společné politiky vůbec zúčastnit.⁷ Využití tohoto modelu můžeme vidět na příkladech výjimek neboli tzv. opt-outů pro Dánsko a Velkou Británii ve výše zmíněném případě přijetí eura nebo opt-outu pro Dánsko v oblasti společné obranné politiky či opt-outu pro Velkou Británii v oblasti sociální politiky.⁸

Poslední model *variabilní geometrie* stojí někde uprostřed předchozích dvou konceptů. Tento model předjímá, že některé členské státy postrádají schopnost dlouhodobě či trvale přijmout určité politiky. V důsledku čehož vzniká rozdělení unijních politik do divizí, do kterých se členské státy zapojují dle svých schopností a možností, přičemž je možné postupovat jako ve fotbale podle svých schopností. Závazek dosáhnout stejné konečné integrační úrovně zde není podmínkou pro všechny státy. Rozdílnost v integraci je pak dlouhodobého charakteru. Model *variabilní geometrie* počítá s vytvořením jakéhosi pevného či tvrdého jádra, jehož státy této konečné úrovně integrace budou dosahovat, s nejrůznějšími úrovněmi skupin členských států okolo.⁹ V rámci EU není tento model v praxi příliš uplatňován a je především využíván mimo rámec EU při realizaci různých politik mimo *acquis communautaire*, a to na základě multilaterálních dohod mezi jednotlivými státy. Jako příklady lze uvést v oblasti obranné politiky Západoevropskou unii a různé projekty společných ozbrojených složek jako je EUROFOR, EUROMARFOR či EUROCORPS, které vykazovaly nebo stále ještě vykazují znaky konceptu *variabilní geometrie*. Mezi další příklady uplatnění *variabilní geometrie* v praxi můžeme zařadit Schengenské dohody, jež byly typickým příkladem modelu *variabilní geometrie* od svého vzniku až do jejich začlenění Amsterodamskou smlouvou do právního systému EU.¹⁰ A dál již vykazuje znaky spíše *vícerychlostní integrace* s drobnou kombinací konceptu *Evropa à la carte*.

Jak je patrné, tak kategorizace flexibilní integrace pomocí tří výše uvedených modelů je značně obecná a jednotlivé modely se se svými znaky prolínají nebo se i proměňují v čase. Pro charakteristiku režimů flexibilní integrace v konkrétních

⁷ WARLEIGH-LACK, A., *Democracy in the EU*, 71.

⁸ STUBB, A. C.-G., „A Categorization of Differentiated Integration“, 292.

⁹ WARLEIGH-LACK, A., *Democracy in the EU*, 70-71.

¹⁰ STUBB, A. C.-G., „A Categorization of Differentiated Integration“, 292.

oblastech evropského integračního procesu může mnohem lépe posloužit klasifikace flexibility z českého prostředí od D. Krále a I. Šlosarčíka. Flexibilitu v rámci evropského integračního procesu z hlediska formy rozdělili dle několika kritérií na čtyři podoby flexibilní integrace. Prvním kritériem záleží na tom, zda se flexibilita prosazuje v rámci smluvního rámce EU či mimo tento rámec. Toto kritérium zásadně odlišuje od dalších tří forem první formu flexibility, kterou je integrace mimo institucionální a právní rámec EU, ostatní se již nacházejí uvnitř tohoto rámce. Další kritéria rozlišující jednotlivé formy záleží na tom, zda se jedná o flexibilitu dočasnou či trvalou, zda má flexibilita pro-integrační či proti-integrační charakter nebo zda se jedná o flexibilní integraci uzavřenou či otevřenou dalším členským státům, které by se chtěly později přidat. Posledním kritériem je počet zapojených států do integračních snah.¹¹

V rámci EU pak tato kategorizace rozlišuje tři podoby flexibilní integrace – pre-determinovanou (předpokládanou) flexibilitu, tzv. mikroflexibilitu a posílenou spolupráci. Pre-determinovaná flexibilita spočívá v tom, že již zakládací smlouvy EU předpokládají, že všechny státy nebudou postupovat v integraci stejně v určitých oblastech, ale že se integračních snah v dané oblasti budou účastnit jen některé státy. V primárním právu jsou pak zakotveny přesné podmínky pro státy zúčastněné a státy neúčastnící se daného integračního projektu. Státům neparticipujícím na integraci v dané oblasti se však poskytuje možnost se za určitých objektivních podmínek připojit později. Příkladem této formy flexibility je již jednou v této podkapitole zmíněná výjimka poskytnutá Spojenému království a Dánsku v případě zavedení společné měny euro nebo tzv. opt-out pro Spojené království a Irsko z účasti na tzv. Schengenském systému. Další forma tzv. mikroflexibilita zahrnuje, jak už název napovídá, různé drobné výjimky a derogace z jednotné aplikace evropského práva udělované ad hoc jednotlivým členským státům s ohledem na různá národní specifika. Konečně posílená spolupráce, jež představuje institut definovaný primárním právem EU umožňující určité skupině států navázat spolupráci ve zvolené oblasti politik, pro kterou existují kompetence EU, a pokročit v ní tak dále v integraci za využití institucionálního rámce

¹¹ KRÁL, David a ŠLOSARČÍK, Ivo, „Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přistupujících států“ (výzkumný projekt, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2004), přístupné online http://old.europeum.org/doc/arch_eur/Pevna_jadra.pdf, (21. 6. 2017), 9-10.

EU.¹² Na dalších stránkách této práce se už budu zabývat jen touto posledně jmenovanou formou.

¹² Ibid., 10-14.

2. Historický vývoj posílené spolupráce

Posílená spolupráce je relativně novým institutem v rámci historického vývoje primárního práva. Zavedla ji až Amsterodamská smlouva z roku 1997, tehdy ještě pod označením užší spolupráce. S přijetím Smlouvy z Nice v roce 2001 došlo k výraznějším změnám – změnilo se označení užší spolupráce, z které se nově stala posílená spolupráce, dále se také modifikoval její schvalovací mechanismus tak, aby mohlo být její spuštění reálnější. Ani poté se však neuplatnila v praxi. K tomu došlo až po přijetí poslední reformní smlouvy – Lisabonské smlouvy, která vstoupila v platnost v závěru roku 2009 a která přinesla mimo jiné další změny v oblasti posílené spolupráce – necelý rok poté došlo k prvnímu využití mechanismu posílené spolupráce v praxi.

2.1 Amsterodamská smlouva

Zavedení posílené spolupráce předcházela poměrně dlouhá debata. Kořeny této debaty sahaly do doby přistoupení Dánska, Irska a Velké Británie k Evropským Společenstvím (ES) v roce 1973. Tímto prvním rozšířením ztratila ES nadobro svůj „homogenní“ charakter a začínaly se v jejich rámci střetávat rozdílné postoje jednotlivých států vůči novým integračním snahám a aktivitám.¹³

Na potřebu se s tímto stavem vyrovnat reagoval jako první již v roce 1974 se svým projevem Willy Brandt, který navrhoval pro další směřování ES uplatnění stupňovité integrace, při které by došlo k užší integraci ekonomicky silnějších států, ostatní státy by se integrovaly až později.¹⁴ Rok poté na žádost druhého pařížského summitu vypracovala skupina pod vedením belgického premiéra Lea Tindemane návrhy reformních kroků pro další vývoj evropské integrace. Součástí této koncepce známé jako Tindemansova zpráva byla i výzva k vytvoření tzv. dvourychlostní Evropy. Členské státy se dle této teorie měly rozdělit na státy, které jsou schopné pokračovat v integraci a jsou zavázané tak učinit, a na státy, které jsou zavázané dohodnutým

¹³ FIALA, Petr a PITROVÁ, Markéta, *Evropská unie* (Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009), 104.

¹⁴ STUBB, Alexander C.-G., *Negotiating Flexibility in the European Union: Amsterdam, Nice and Beyond* (Basingstoke: Palgrave, 2002), 34.

integračním cílem, ale zároveň mají akceptovatelné důvody k tomu se dočasně zdržet v dalších postupech k jeho naplnění.¹⁵

V dalších letech byla flexibilita pouze teoretickým pojmem, který nedocházel k plnému praktickému naplnění a byl jen podrobován nejrůznějším právním a politologickým analýzám.

Tématem evropské politiky se flexibilita stala znovu v 90. letech v období příprav Amsterodamské smlouvy. Diskuzi ohledně flexibilní integrace tehdy rozpoutali poslanci německého Spolkového sněmu z CDU Schäubl a Lamers. Tito poslanci předložili v srpnu 1994 zprávu, ve které představili teorii tzv. tvrdého jádra. Tato teorie vzbudila kontroverzi. Vyvolala dojem, že jejím hlavním cílem je vytvoření jádra EU, které by řídilo další směřování evropské integrace a jež by bylo uzavřené pro státy nacházející se mimo něj. Státy, které se měly stát součástí tohoto jádra, byly v dokumentu navíc konkrétně jmenovány.¹⁶

O pár dní později prezentovali své vize předsedové vlády Francie a Velké Británie. Francouzský premiér Balladur představil svůj návrh tzv. soustředných kruhů vycházející z teorie modelu variabilní geometrie, jenž by v konečném důsledku měl velmi podobný dopad jako německý návrh. Tohoto dopadu se obávaly jak kandidátské země střední a východní Evropy, které by tak stěží mohly patřit k jádru EU, tak členské státy jako Velká Británie a Dánsko, které měly již vyjednané trvalé výjimky v určitých oblastech politik EU, a nelíbilo se jim, že by se tak nezávisle na jejich vůli mohl rozšiřovat počet režimů, jejichž povaha by jim nemusela vyhovovat.¹⁷

Návrh britského ministerského předsedy Johna Majora proto zdůrazňoval větší volnost v jednání pro členské státy nejen v nových oblastech politik EU, ale i v rámci již přijatého komunitárního práva. John Major se také vyslovil pro právo všech členských států vetovat další plány na prohlubování integrace EU.¹⁸

¹⁵ FIALA a PITROVÁ, *Evropská unie*, 104.

¹⁶ EHLERMANN, "Differentiation, Flexibility, Closer Co-operation.", 249-250.

¹⁷ KADLECOVÁ, Adéla, „Směřuje Evropská unie k modelu flexibilního uspořádání? Analýza vývoje a současného postavení principu flexibility v procesu evropské integrace se zvláštním zřetelem k mechanismu bližší, respektive zesílené spolupráce“, *Mezinárodní vztahy* 41, č. 1 (2006): 23-43, přístupné online <https://mv.iir.cz/article/view/186/188> (25. 9. 2017), 30-31.

¹⁸ *Ibid.*, 31.

Z toho vyplývá, že zde byly v období příprav značně rozdílné představy jednotlivých členských států o flexibilní integraci. Pro Německo a Francii to byl velmi naléhavý prostředek k prohlubování integrace. Naopak pro Velkou Británii znamenala způsob, jak se vyhnout integraci v dalších oblastech. Při přípravných pracích Amsterodamské smlouvy, trvajících přibližně od června 1994 do října 1997, se to projevilo tím, že jednotlivé členské státy zaujaly ohledně flexibilní integrace značně defenzivní postoj a spíše se jednalo o tom, jak by to nemělo být, než o tom, jak by to být mohlo a mělo. Politický impuls k tomu, aby byla flexibilita součástí agendy příprav Amsterodamské smlouvy, dali především představitelé Francie a Německa. Na počátku příprav byla flexibilita brána jako celkem akutní řešení dalšího směřování evropské integrace, k čemuž především přispěly neshody při zavádění Evropské měnové unie (EMU) a problémy s rebelantským členem Velkou Británií. Také tu byla potřeba zaručit akceschopnost evropských institucí a připravit je na budoucí velké rozšíření EU. V pokročilejší fázi příprav byla však situace jiná. Otázka rozšíření byla již částečně vyřešena stejně tak jako, jaké státy budou členy EMU. Kromě toho ve Velké Británii nastoupila nová labouristická vláda, která oproti předchozí vládě konzervativců zaujala značně proevropský kurz. Odpadl tak jeden z hlavních důvodů naléhavé potřeby zakotvit ustanovení o flexibilitě do práva EU. Mimo to se problémy, které by flexibilní integrace pomohla vyřešit, již nejevily tak akutními nebo se vyřešily jinými způsoby. Do Amsterodamské smlouvy tím pádem byla přijata forma flexibility, která byla oproti počátečním návrhům značně minimalistická. Navíc spuštění tohoto mechanismu bylo značně komplikované kvůli veškerým podmínkám, které k tomu byly třeba. Řešení problematiky flexibility v právu EU se tak těmito v praxi ne zcela použitelnými ustanoveními odložilo na dobu neurčitou. I když nemalým vítězstvím bylo už jen zakotvení právního institutu flexibilní integrace do práva EU.¹⁹

Amsterodamská smlouva zavedla užší spolupráce v tehdejším prvním a třetím pilíři. Ačkoli byla navrhovaná i v druhém pilíři, nakonec se zde neprosadila a v druhém pilíři byl místo toho zaveden alternativní projev flexibilní integrace mechanismus konstruktivní absence.

¹⁹ STUBB, Alexander C.-G., „Negotiating Flexible Integration in the Amsterdam Treaty“ in *European Integration after Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, ed. Karlheinz Neunreither a Antje Wiener (Oxford: Oxford University Press, 2000), 170-174.

Všeobecná ustanovení užší spolupráce byla upravená v člancích 43 až 45 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU“). Tato ustanovení stanovovala obecné podmínky, za kterých mohla být užší spolupráce navázána. Základní myšlenkou bylo zachovat základní zásady obsažené ve Smlouvách a chránit zájmy členských států nezapojených do užší spolupráce. Ustaveno bylo osm rámcových podmínek pro navázání užší spolupráce.

Plánovaná spolupráce měla především podporovat cíle a chránit zájmy EU, zachovávat základní zásady a jednotný institucionální rámec EU. Využití užší spolupráce mělo být posledním prostředkem k prosazení cílů EU, pokud jich nebylo možné dosáhnout jinými způsoby uvedenými ve Smlouvách. Užší spolupráce musela být navázána alespoň většinou členských států, neměla ovlivňovat *acquis communautaire* a ani další opatření přijatá podle ustanovení Smluv. Rovněž se neměla dotýkat pravomocí, práv, povinností a zájmů těch států, které se na ní nehodlaly podílet, ale zároveň měla být otevřená všem členským státům, a to i těm, které by měly zájem se připojit až dodatečně. V neposlední řadě měla být plánovaná spolupráce v souladu s dodatečnými zvláštními kritérii stanovenými pro jednotlivé pilíře – tedy pro první a třetí pilíř.

Pro první pilíř byla tato kritéria upravena v článku 11 Smlouvy o založení Evropského společenství (dále jen „SES“). Dle tohoto článku mohla být užší spolupráce navázána jen, pokud se netýkala výlučných pravomocí Společenství či občanství Unie, dále pokud neovlivňovala politiky, činnosti a programy Společenství, nevedla k diskriminaci mezi občany členských států, nepřekračovala pravomoci svěřené Společenství, a zároveň pokud neznamenala diskriminaci či omezení obchodu a nenarušovala hospodářskou soutěž mezi členskými státy. Ke spuštění užší spolupráce v prvním pilíři měl být návrh na její povolení předložen Radě Komisi na základě iniciativy členských států, které ji chtěly navázat. Záleželo však na rozhodnutí Komise, zda takový návrh Radě předloží. Pokud by ho nepředložila, měla uvést dotyčným státům své důvody. V případě, že byl návrh předložen Radě, tak o něm rozhodovala kvalifikovanou většinou.

Pro třetí pilíř byla dodatečná kritéria upravena v článku 40 SEU. Byly zde stanoveny jen dvě dodatečné podmínky. První z nich byla podmínka, že zamýšlená spolupráce zachová pravomoci Evropského společenství a cíle stanovené pro oblast třetího pilíře. Druhou podmínkou bylo, že jejím cílem je rychlejší rozvoj Unie v prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

Povolení k užší spolupráci ve třetím pilíři udělovala Rada kvalifikovanou většinou stejně jako v případě prvního pilíře. Rozdíl oproti prvnímu pilíři však spočíval v tom, že žádost o povolení nemusela projít přes schvalování Komise. Komise byla požádána jen o stanovisko.

V prvním i třetím pilíři se počítalo s konzultací s Evropským parlamentem. V obou případech mohl celý proces zablokovat jediný členský stát, kdyby prohlásil, že z důvodů státní politiky se staví proti rozhodování kvalifikovanou většinou. Hlasování kvalifikovanou většinou by se pak nekonalo a o návrhu by se rozhodovalo jednomyslně v rámci Evropské rady. Každý členský stát měl tak de facto právo veta.

Jak lze z výše uvedeného vyvodit, užší spolupráce by podle této úpravy mohla být navázána jen s velkými obtížemi. Samotný schvalovací systém byl velmi přísný a ve své podstatě prakticky vylučoval jakoukoliv možnost užší spolupráce, která by neměla zajištěný souhlas od všech členských států. V případě nesouhlasu se schválením užší spolupráce je termín státní politika natolik široký, že prakticky dotyčný členský stát nemusí svůj nesouhlas jakkoli racionálně zdůvodňovat. V prvním pilíři je toto vše ztíženo tím, že návrh na užší spolupráci musí být schválen Komisí. Navíc to vše bylo svázáno požadavky v článku 43 SEU a pro první pilíř v článku 11 SES, které musely být splněny kumulativně. Nejen kvůli tomu nebyl mechanismus v této podobě nikdy využit a ani nedošlo k žádnému pokusu o jeho využití. Jeho nedostatky byly zčásti reflektovány v další revizi Smluv, Smlouvě z Nice.

2.2 Smlouva z Nice

Po přijetí Amsterodamské smlouvy zůstalo mnoho věcí nedořešeno a bylo jasné, že nedlouho poté budou muset být zahájeny přípravy další reformní smlouvy. Především se jednalo o záležitosti související s očekávaným východním rozšířením, jako byla velikost a složení Komise, změna systému hlasování kvalifikovanou většinou a rozšíření jeho používání a další jiné věci.

V úvodním stádiu se ani neuvažovalo o tom, že by užší spolupráce byla jednou z oblastí, ve které by také mohlo dojít ke změně. V průběhu jednání však byla užší spolupráce nakonec přidána k věcem, které by měly rovněž projít revizí s bližícím se východním rozšířením. Evropská rada v daném případě zdůrazňovala, aby došlo ke změně, která by respektovala potřebu soudržnosti a solidarity v rozšířené Unii. Dále mělo dojít k takové reformě, která měla užší spolupráci proměnit ve funkční

mechanismus, jenž by měl za následek pokles potřeby řešit různé záležitosti či problematické otázky spoluprací vně rámce EU.²⁰

Při diskuzi o užší spolupráci na mezivládní konferenci, v rámci které probíhaly přípravné práce na nové smlouvě, byl kladen důraz na to, aby cílem užší spolupráce bylo především integrovat členské státy a ne je jakkoli segregovat.²¹ I proto jednou ze změn, která byla na první pohled viditelná, bylo přejmenování užší spolupráce na posílenou spolupráci. Název posílená spolupráce měl více zdůrazňovat integraci. Dle tohoto postoje posílená spolupráce vystihuje lépe zesílenou integraci mezi státy, které spolupracují na dodatečné či hlubší úrovni, na rozdíl od výrazu užší spolupráce, který spíše evokoval schéma horizontální aktivity mezi jistými členskými státy, zatímco ostatní zůstávají mimo. Tato změna však platila jen pro anglické verze smluv z Amsterdamu a z Nice, ve francouzském znění smluv k žádnému přejmenování nedošlo. Obě smlouvy ve francouzském znění používají termín *coopération renforcée* tedy v překladu posílená spolupráce, takže to bylo spíše jen praktické sjednocení překladu tohoto termínu v obou jazycích.²²²³

Důležitějšími byly praktické změny, kterých institut posílené spolupráce doznal. Co se týče všeobecných principů zakotvených Amsterodamskou smlouvou, tak ty zůstaly s drobnými změnami stejné. Hlavní změnou ve všeobecných ustanoveních byla změna v ustanovení ohledně počtu členských států, které mohly posílenou spolupráci navázat. Bylo zde zakotveno pevné číslo osmi států namísto původní většiny členských států.²⁴ Číslo osm v době přijetí smlouvy z Nice sice stále představovalo většinu všech

²⁰ MURPHY, Daniel T., „Closer or Enhanced Cooperation: Amsterdam or Nice“, *Georgia Journal of International & Comparative Law* 31, č. 265 (2003): 265-319, přístupné online <http://digitalcommons.law.uga.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1256&context=gjicl> (25. 6. 2015), 305-307.

²¹ viz Presidency Note to IGC Ministerial Conclave, Oct. 5, 2000, CONFER 4780/00, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-4780-2000-INIT/en/pdf>.

²² MURPHY, D. T., „Closer or Enhanced Cooperation: Amsterdam or Nice“, 307-308.

²³ Většina jazykových verzí používala již v Amsterodamské smlouvě termín znamenající v překladu „posílená spolupráce“. Termín „užší spolupráce“ používaly kromě anglické verze jen verze dánská, nizozemská a švédská, pravděpodobně ovlivněné angličtinou. Takže došlo jen k drobnému unijnímu sjednocení tohoto termínu, které se však nedotklo nizozemštiny, jež jako jediná používá i nadále pro posílenou spolupráci termín „nauwere samenwerking“ v překladu znamenající užší spolupráce.

²⁴ Článek 43 písm. g) SEU, pro III. pilíř je znovu zmínka v čl. a 40a odst. 2 SEU.

členských států, ale to se mělo s očekávaným rozšířením Unie změnit. Nemusely tak panovat obavy, že by byl při zachování původní formulace počet států potřebný k navázání posílené spolupráce až příliš vysoký a tím pádem by mohla být posílená spolupráce stále de facto nepoužitelná v praxi.

Zásadní modifikací pro mechanismus posílené spolupráce bylo zrušení možnosti pro jediný členský stát vetovat celý proces schvalování posílené spolupráce v prvním a třetím pilíři tím, že požádá o předložení věci Evropské radě k hlasování na principu jednomyslnosti. Možnost žádosti členského státu o předložení věci Evropské radě byla zachována, avšak na samotný způsob konečného hlasování to nemělo vliv. Návrh měl být i poté schvalován Radou kvalifikovanou většinou.²⁵

V prvním pilíři se pak dále posílila role Evropského parlamentu, který musel dát svůj souhlas s posílenou spoluprací v případě oblastí, kde byl uplatňován proces spolurozhodování.²⁶ Proces povolení posílené spolupráce ve třetím pilíři byl mírně modifikován a přiblížil se tak proceduře v prvním pilíři tím, že státy mající zájem navázat posílenou spoluprací nejprve podají žádost Komisi, která může podat návrh na zahájení posílené spolupráce Radě anebo ho s uvedením důvodů nepodá. Pokud Komise dotyčný návrh nepodá, mají možnost členské státy samy podat Radě tzv. podnět směřující k získání povolení pro danou posílenou spoluprací.²⁷

Další novinkou, s kterou přišla Niceská smlouva, bylo rozšíření posílené spolupráce i do druhého pilíře. Dle nových článků 27a až 27e SEU bylo nově možné navázat posílenou spoluprací i v druhém pilíři v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky s výjimkou záležitostí týkající se vojenství a obrany.²⁸

Proces navázání posílené spolupráce v tomto pilíři se shodoval s procesem stanoveným Amsterodamskou smlouvou pro třetí pilíř, tedy že členské státy podávají žádost Radě. Rada ji poté předkládá Komisi, která k ní zaujme stanovisko a pro informaci ji také předloží Evropskému parlamentu. Sama Rada ji nakonec schvaluje kvalifikovanou většinou.²⁹ Mezivládní charakter tohoto pilíře byl podtrhnut nejen tímto odlišným procesem, ale také tím, že zde byla zachována možnost blokování navázání

²⁵ Článek 11 odst. 2 pododst. 2 SES.

²⁶ Článek 11 odst. 2 pododst. 1 SES.

²⁷ Článek 40a odst. 1 SEU.

²⁸ Článek 27b SEU.

²⁹ Článek 27c SEU.

posílené spolupráce nesouhlasícím členským státem z důležitých důvodů státní politiky (v takovém případě se postupuje dle obecných pravidel rozhodování v druhém pilíři - hlasování kvalifikovanou většinou se nekoná a Rada může místo toho kvalifikovanou většinou požádat o jednomyslné rozhodnutí v dané věci Evropskou radu).³⁰

I ve druhém pilíři byla zavedena specifická kritéria³¹, s nimiž musela být plánovaná posílená spolupráce v souladu, a také podmínky, za kterých bylo možné dodatečně se k posílené spolupráci připojit.³²

2.3 Lisabonská smlouva

I přes značné změny ulehčující spuštění posílené spolupráce zavedené Smlouvou z Nice nedošlo ani v dalších letech k praktickému naplnění ustanovení o posílené spolupráci. Překážkou již nebyly striktní podmínky jejího spuštění, ale spíše politické důvody a obavy z vytvoření dvourychlostní Evropy, v níž by byly neúčastníci se země odsunuty na periferii, a zároveň by byla ještě více narušena jednotnost právního systému EU. To je patrné na případu práva rozhodného ve věcech rozvodu a rozluky, kdy snaha o navázání posílené spolupráce byla započata ještě před účinností Lisabonské smlouvy tedy za podmínek Smlouvy z Nice. Komise však nebyla ochotna po skoro dva roky zaujmout jakékoli formální stanovisko k tomuto návrhu. Návrh tak musel počkat na nově ustavenou Komisi, která ho formálně předložila Radě v březnu 2010 již dle pravidel změněných Lisabonskou smlouvou.³³

Lisabonská smlouva přinesla prozatím poslední změny pro institut posílené spolupráce. Hlavní změna, se kterou přišla Lisabonská smlouva, tedy konec pilířové struktury ovlivnil i ustanovení o posílené spolupráci, jež se zpřehlednila a ze čtyř

³⁰ Čl. 27c pododst. 2 SEU a 23 odst. 2 pododst. 2 a 3 SEU.

³¹ Viz článek 27a odst. 1 SEU, zejména zachování zásad, cílů, obecných směrů a soudržnosti společné zahraniční a bezpečnostní politiky a rozhodnutí přijatých v jejím rámci, dále zachování pravomocí ES a soudržnosti mezi souhrnem politik Unie a jejími vnějšími činnostmi.

³² Viz článek 27e SEU.

³³ CANTORE, Carlo Maria, „We're one, but we're not the same: Enhanced Cooperation and the Tension between Unity and Asymmetry in the EU“, *Perspectives on Federalism Vol 3*, č. 3 (2011), http://on-federalism.eu/attachments/103_download.pdf, 11.

různých sad pravidel³⁴ se sjednotila do dvou skupin. První skupina pravidel obsahuje obecné náležitosti a je obsažena v článku 20 SEU, který je jedinou součástí hlavy čtvrté pojmenované „*Ustanovení o posílené spolupráci*“. Druhá skupina pravidel se naopak nalézá v SFEU v její třetí hlavě nazvané „*Posílená spolupráce*“ v článcích 326 až 334 a upřesňuje jednotlivé detaily posílené spolupráce. I přes opuštění pilířové struktury a zpřehlednění pravidel k navázání posílené spolupráce byla zachována specifická ustanovení pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (v rámci ustanovení třetí hlavy SFEU) a také pro policejní a justiční spolupráci v trestních věcech (zde jsou pravidla pro navázání posílené spolupráce umístěna u jednotlivých článků upravujících PJSTV), tedy pro bývalý druhý a třetí pilíř a tím je tak pilířová struktura v rámci posílené spolupráce fakticky stále zachována.

Mezi další změny, které znamenaly menší zdokonalení posílené spolupráce, můžeme zařadit např. rozšíření rámce použití posílené spolupráce na celou oblast SZBP (již zde tedy není výjimka v případě obranných záležitostí), zrušení možnosti, aby členský stát požádal o předložení otázky povolení posílené spolupráce Evropské radě a zavedení tzv. *passerelle* neboli přechodové klauzule (čl. 333 SFEU), která umožňuje Radě v rámci posílené spolupráce jednomyslně rozhodnout o tom, že v oblasti vyžadující k rozhodnutí jednomyslnosti se bude užívat kvalifikovaná většina a tam, kde jsou akty přijímány pomocí zvláštního legislativního postupu, se bude postupovat dle řádného legislativního postupu (to neplatí pro rozhodnutí související s vojenstvím či obranou).³⁵

Naopak mezi změny, které se mohou zdát jako jistým krokem zpět pro atraktivnost a použitelnost posílené spolupráce, bychom mohli zahrnout zvýšení počtu států, které mohou zahájit posílenou spolupráci, z osmi na devět (i když navýšení počtu členských států EU v mezidobí toto vyrovnalo), požadavek jednomyslnosti při schvalování posílené spolupráce v SZBP Radou, požadavek schválení posílené spolupráce EP i v případech, v nichž se nepoužívá spolurozhodování, a pak také to, že

³⁴ Těmi byla pravidla v článcích 27a až 27e SEU (pro SZBP), v článcích 40 a 40b SEU (pro PJSTV), v článcích 43 až 45 SEU (všeobecná ustanovení) a v článcích 11 a 11a SES (pro I. pilíř).

³⁵ PIRIS, Jean-Claude, *The Lisbon Treaty: a legal and political analysis* (New York: Cambridge University Press, 2011), 89.

návrh na spuštění posílené spolupráce ve všech oblastech kromě SZBP, kde platí specifický postup, může podat jen Komise.³⁶

Všeobecné předpoklady nezbytné pro spuštění posílené spolupráce obsažené v bývalém článku 43 SEU, jako je povinnost podpory cílů Unie a Společenství, povinnost ochrany jejich zájmů a podpory procesu integrace či zákaz narušení vnitřního trhu, vytváření překážek či diskriminace v obchodu mezi členskými státy, zákaz narušení hospodářské soutěže a další zůstaly víceméně nezměněné, jen se rozptýlily do několika různých článků.³⁷

V další kapitole práce se na tuto právní úpravu posílené spolupráce podívám blíže, rozeberu jednotlivá její ustanovení a aspekty jejího fungování. Zaměřím se nejen na její obecnou úpravu, ale také na specifika, která zůstala zachována v oblastech SZBP a PJSTV.

³⁶ Ibid., 89-90.

³⁷ Článek 20 SEU a články 326, 327 a 328 SFEU

3. Platná právní úprava posílené spolupráce

Jak již bylo řečeno v předchozí kapitole, v oblasti posílené spolupráce přetrvává do určité míry piliřová struktura. Kromě společných obecných podmínek má bývalý druhý a třetí pilíř svá zvláštní ustanovení o posílené spolupráci, což bude reflektováno i v této kapitole a těmto jednotlivým oblastem budou věnovány samostatné podkapitoly, kde se zaměřím na jednotlivé rozdíly specifické pro postup navázání posílené spolupráce v oblastech SZBP a PJSTV. V první podkapitole se však nejprve podívám na všeobecný postup k navázání posílené spolupráce tj. v oblastech vyjma SZBP a PJSTV, na její fungování a podmínky, které musí být splněny.

3.1 K posílené spolupráci obecně

Pokud si nejméně devět členských států přeje navázat posílenou spolupráci v některé z oblastí uvedených ve Smlouvách, je třeba postupovat dle daných procesních pravidel při dodržení řady podmínek. Ustanovení o posílené spolupráci tedy obsahují na jedné straně pravidla, která určují postup pro spuštění, fungování a rozšiřování posílené spolupráce, a na druhé straně podmínky a omezení, které je třeba při tom dodržet a které zároveň omezují využívání tohoto právního institutu. Tyto podmínky a omezení lze rozdělit na dvě skupiny. Na podmínky *ex ante*, které musí být splněny před samotnou aktivací posílené spolupráce a jsou tedy předpokladem samotného povolení posílené spolupráce a na podmínky *ex post*, jež je třeba dodržovat v průběhu fungování posílené spolupráce, tak aby byla zajištěna soudržnost s ostatními politikami EU.³⁸ Tyto podmínky jsou umístěny v několika různých ustanoveních jak SEU, tak i SFEU.

3.1.1 Podmínky a omezení

Zásadní význam má podmínka umístěná v článku 20 odst. 1 alinea druhá SEU, jež zní: „*Posílená spolupráce je zaměřena na to, aby podporovala cíle Unie, chránila její zájmy a posilovala její proces integrace. (...)*“, neboť z ní vyplývá samotná podstata

³⁸ FABBRINI, Federico, *The Enhanced Cooperation Procedure: a study in multispeed integration*

(Moncalieri: Centro Studi sul Federalismo, říjen 2012),

<http://www.csfederalismo.it/attachments/article/998/CSF->

[RP_Fabbrini_ENHANCED%20COOPERATION_October2012.pdf](#), 8.

právního rámce posílené spolupráce tj. to, že posílená spolupráce představuje především prostředek k podpoře a prohlubování evropské integrace. Nejdříve tedy mezi členskými státy, které si tak přejí prohloubit svou integraci, aniž by tím nějak omezily ostatní státy, jež se mohou připojit dodatečně. Další podmínky a omezení určují meze, v rámci nichž se posílená spolupráce aplikuje.³⁹

3.1.1.1 Podmínky ex ante

Tyto podmínky určují předpoklady, za nichž může být posílená spolupráce spuštěna, a to především v jakých oblastech, v jaké situaci a v jakém rámci se může pohybovat. Tato pravidla se nacházejí v člancích 20 SEU a 326 SFEU.

První takovou podmínkou je minimální počet členských států, které mohou navázat posílenou spolupráci, jenž je stanoven na devět, a možnost tak učinit jen v oblastech uvedených ve Smlouvách, které nespádají do výlučné pravomoci EU. Tato podmínka vyplývá ze samotné logiky věci, podle které není možné postupovat rozdílným tempem v oblastech, ve kterých jednotlivé členské státy nedisponují svou pravomocí, neboť ji přenesly na unijní úroveň. Týká se to oblastí stanovených v článku 3 SFEU, ve kterých Unie tuto svou výlučnou pravomoc vykonává.

Dalším předpokladem je, aby se k navázání posílené spolupráce přistupovalo jako k prostředku *ultima ratio*. K navázání posílené spolupráce by mělo tedy dojít až v případech, kdy nelze cílů této spolupráce dosáhnout v přiměřené lhůtě Unii jako celku. Tato podmínka vyjádřená v článku 20 odst. 2 SEU tedy zajišťuje to, aby k navazování posílené spolupráce docházelo jen ve výjimečných případech, kdy zde není žádné jiné možné řešení jak dosáhnout určeného cíle všemi členskými státy, a aby se zbytečně netříštil unijní právní systém. Mělo by k ní být přistupováno v případě, kdy se členské státy nemohou shodnout na tom, zda jednat v daném případě a nikoliv v případě, kdy všechny členské státy chtějí jednat, ale nemohou se shodnout na tom, jakým způsobem. To by pak totiž v konečném důsledku mohlo místo k vícerychlostní Evropě vést k Evropě více směrů.⁴⁰ I když v konečném důsledku závisí na politickém rozhodnutí na úrovni Rady, zda využít posílenou spolupráci. Dle čl. 20 odst. 2 SEU je

³⁹ CANTORE, C. M., „We're one, but we're not the same“, 7.

⁴⁰ FABBRINI, Federico. „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* 40, č. 3 (2013): 197–224. *Kluwer Law Online* (cit. 3. 7. 2018), 207-208.

Rada tím, kdo konstatuje, zda lze či nelze cíle dosáhnout v přiměřené lhůtě Unií jako celkem.⁴¹

Nakonec posílená spolupráce musí být vždy v souladu se Smlouvami a právem Unie. Je tedy vyloučeno, aby se pomocí posílené spolupráce zasahovalo do Smluv, a aby se tak využívala k jakýmkoli změnám v primárním právu. Toto pravidlo je v čl. 326 SFEU rozvinuto dále, když stanoví, že posílená spolupráce také zvláště „(...) *nesmí narušovat vnitřní trh ani hospodářskou, sociální a územní soudržnost. Nesmí vytvářet překážku ani diskriminaci v obchodu mezi členskými státy, ani mezi nimi vyvolávat narušení hospodářské soutěže.*“⁴² Tato podmínka je zároveň i podmínkou *ex post*.

Prosazení těchto podmínek by mělo být zajištěno jednotlivými aktéry podílejícími se na procesu spuštění posílené spolupráce tj. Komisí, Radou, Parlamentem a v neposlední řadě případně i SDEU. Tyto podmínky mají za cíl zajistit soudržnost a jistou jednotu právního systému Unie a ochránit její zájmy před nepřiměřenými zásahy.

3.1.1.2 Podmínky *ex post*

Druhou sadou podmínek jsou ty, jež jsou zásadní pro samotné fungování posílené spolupráce. Tyto podmínky musí dodržovat všechny členské státy, které se účastní posílené spolupráce. Omezují tak výkon jejich pravomocí v rámci posílené spolupráce.⁴³ Tyto podmínky lze nalézt v článku 20 SEU a v člancích 326, 327, 328 a 334 SFEU. Z rozsudku SDEU ve věci C-209/13⁴⁴ pak dále vyplývá, že až akty přijímané v rámci posílené spolupráce musí splňovat tyto podmínky a z pouhého navázání posílené spolupráce nesplnění těchto podmínek nelze prokázat, i kdyby zde byla taková potenciální hrozba.⁴⁵

V první řadě by měla posílená spolupráce dle článku 327 SFEU brát ohledy na pravomoci, práva a povinnosti nezúčastněných členských států. Což znamená, že akty přijaté v rámci posílené spolupráce nezavazují nezúčastněné státy a ani se nestávají

⁴¹ Posléze je tato podmínka posuzována jednotlivě Komisí i EP, ale v praxi budou tyto instituce asi obtížně přesvědčovat Radu, aby si po usnesení, že nelze na Radě naleznout mezi členskými státy shodu, vzala návrh zpět a jednala o něm znovu.

⁴² Článek 326 pododstavec 2 SFEU.

⁴³ FABBRINI, Federico, *The Enhanced Cooperation Procedure: A Study in Multispeed Integration*, 9.

⁴⁴ Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ve věci C-209/13 ze dne 30. dubna 2014 - *Spojené království Velké Británie a Severního Irska v. Rada Evropské unie*.

⁴⁵ Viz kapitola 4.3.3

součástí *acquis*, které musí být přijato státy vstupujícími do Unie, jak stanoví článek 20 odst. 4 SEU. Nezúčastněné členské státy mají na druhou stranu povinnost se zdržet jakýchkoli zásahů do provádění posílené spolupráce zúčastněnými členskými státy. To vyplývá jak z článku 327 SFEU, tak také z obecné povinnosti loajální spolupráce podle článku 4 SEU.

Zadruhé by měly být veškeré aktivity a opatření podniknuté a přijaté v rámci posílené spolupráce, jak už bylo výše uvedeno, v souladu se Smlouvami a právem Unie, tak jak to vyplývá z článku 326 SFEU. Zároveň dle článku 334 SFEU musí být zajištěna soudržnost jak mezi činnostmi prováděnými v rámci posílené spolupráce, tak také jejich soudržnost s ostatními politikami Unie.

Komise společně s Radou monitorují postup a akty přijaté v rámci posílené spolupráce. Spolupracují také za účelem zajištění soudržnosti posílené spolupráce s ostatními politikami Unie.⁴⁶ Komise má navíc za úkol o samotném vývoji posílené spolupráce pravidelně informovat Evropský parlament a Radu.⁴⁷

Tyto podmínky a omezení představují hmotněprávní pravidla, dle kterých se řídí posílená spolupráce, a jsou pevně provázány s procesními pravidly, která stanovují postup upravující posílenou spolupráci. Tato procesní pravidla lze dle jednotlivých fází posílené spolupráce rozdělit do tří skupin, a to na pravidla upravující spuštění posílené spolupráce, na pravidla zajišťující její fungování a na pravidla stanovující případný proces připojení dalších členských států k již navázané posílené spolupráci.⁴⁸

3.1.2 Spuštění posílené spolupráce

První fází posílené spolupráce je její spuštění. Celý proces spuštění posílené spolupráce je po změnách, které přinesla Lisabonská smlouva, navržen tak, že vyžaduje zapojení všech hlavních institucionálních aktérů EU – Komisi, Evropský parlament a Radu. To má zaručit, aby nebyl tento nástroj jakkoli zneužit, a zároveň aby byly splněny všechny nezbytné podmínky.⁴⁹ Celý tento postup je upraven čl. 20 SEU a čl. 329 odst. 1 SFEU.

⁴⁶ Ibid., 9.

⁴⁷ Článek 328 odst. 2 SFEU.

⁴⁸ FABBRINI, Federico, *The Enhanced Cooperation Procedure: A Study in Multispeed Integration*, 5.

⁴⁹ Ibid., 5.

Na úplném začátku je ke spuštění posílené spolupráce třeba, aby alespoň 9 členských států majících zájem mezi sebou navázat posílenou spoluprací v jedné z oblastí uvedených ve Smlouvách (s výjimkou oblastí výlučné pravomoci a také společné zahraniční a bezpečnostní politiky, kde platí jiný postup rozebraný v podkapitole 3.2) za tímto účelem podalo žádost Komisi. V žádosti musí být uvedeno, v jaké oblasti je posílená spolupráce navrhována a jaké jsou její cíle.

Poté je na Komisi, aby předložený návrh posoudila. Vyhodnotí přitom, zda navrhovaná spolupráce vyhovuje všem již výše zmíněným podmínkám.⁵⁰ Na základě tohoto posouzení se dále rozhodne, zda návrh předloží Radě k povolení posílené spolupráce nebo ne. V případě, že návrh Radě nepředloží, má Komise povinnost daným státům sdělit své důvody, proč tak neučinila.

Další na řadě je Evropský parlament, který návrh ve znění navrženém Komisí také posuzuje z hlediska souladu s podmínkami. Jeho souhlas⁵¹ je pak nezbytný k vydání povolení k zavedení posílené spolupráce.

Toto povolení vydává Rada poté, co obdrží souhlas EP a po zhodnocení návrhu dojde k závěru, že „*cilů této spolupráce nelze dosáhnout v přiměřené lhůtě Unii jako celkem*“⁵² Pojem „*přiměřená lhůta*“ zde není blíže specifikovaný, takže o této přiměřenosti rozhoduje Rada. V závislosti na složení Rady z toho vyplývá, že jde převážně o politické rozhodnutí. K tomuto závěru Rada v praxi dochází před podáním žádosti o povolení posílené spolupráce, když jedná o původním návrhu, na kterém se nenalezne dostatečná shoda, aby byl přijat, ale je zde dostatečná vůle na to, aby byl návrh posléze přijat v rámci posílené spolupráce. Samotný akt povolení posílené spolupráce má formu rozhodnutí a je přijímán běžným postupem tj. prostřednictvím hlasování kvalifikovanou většinou. V rozhodnutí o povolení posílené spolupráce musí být stanoveny podmínky účasti na posílené spolupraci, které musí splnit členské státy, jež by se chtěly připojit později.

Nakonec proto, že se jedná o právní akt, rozhodnutí Rady o povolení posílené spolupráce může být podrobena soudnímu přezkumu u SDEU v rámci řízení o žalobě

⁵⁰ viz 3.1.1 Podmínky a omezení

⁵¹ Postupuje se podle pravidel postupu souhlasu dle čl. 99 Jednacího řádu EP, který je založen na jednom hlasování o souhlasu s prostou většinou hlasů. EP může při tomto postupu navržený akt pouze přijmout či odmítnout, ale ne upravit.

⁵² Článek 20 odst. 2 SEU

na neplatnost na základě článku 263 SFEU. SDEU má zároveň v oblasti posílené spolupráce plnou jurisdikci, takže může přezkoumávat jak rozhodnutí o povolení posílené spolupráce a rozhodnutí o přistoupení k již navázané posílené spolupráci, tak i veškeré právní akty přijaté v rámci posílené spolupráce.⁵³

Dosud byla podrobena soudnímu přezkumu dvě různá rozhodnutí o povolení posílené spolupráce, a to v případě povolení posílené spolupráce v oblasti jednotné patentové ochrany a v případě daně z finančních transakcí. Soudní přezkum rozhodnutí Rady o povolení posílené spolupráce je však velmi formální a SDEU by zrušil tento akt jen v případě závažného excesu ze strany jednotlivých institucí při jeho přijímání. Kýžený výsledek toho, že by SDEU jasně určil, jak přesně aplikovat podmínky k navázání posílené spolupráce, se nedostavil a posuzování těchto podmínek přenechal v této fázi zcela Radě, která dané rozhodnutí vydává. Od obou rozsudků SDEU předkladatelé žalob na neplatnost očekávali, že poskytnou jasné mantinely Radě, jak postupovat při schvalování posílené spolupráce, či jasný návod jak posuzovat výše uvedené podmínky. SDEU však přiznal Radě v ohledu hodnocení podmínek k navázání posílené spolupráce značnou diskreční pravomoc, a to, zda jsou správně naplněny všechny podmínky, odmítl posoudit, než budou přijaty v rámci posílené spolupráce dotyčné hmotněprávní předpisy.⁵⁴

3.1.3 Fungování posílené spolupráce

Po spuštění posílené spolupráce má i její fungování svá pravidla. Ta jsou obsažena v článku 20 SEU a v člancích 330, 332 a 333 SFEU. Tak jako jsou pravidla pro spuštění posílené spolupráce nastavena tak, aby bylo zasahováno, co nejméně do unijní jednoty a proces je nastaven tak, aby byly chráněny cíle evropské integrace, i pravidla pro její fungování berou ohledy na jednotu unijního právního rámce. Snaží se tak udržet jistou rovnováhu mezi potřebou minimalizovat rozdíly v procesu tvorby právních předpisů (mezi režimem v rámci posílené spolupráce a běžnou tvorbou

⁵³ „Editorial comments: Enhanced cooperation: A Union à taille réduite or à porte tournante?“, *Common Market Law Review* 48, č. 2 (2011): 317-327, *Kluwer Law International* (cit. 3. 7. 2018), 320.

⁵⁴ Blíže viz kapitola 4.2.3.

unijních předpisů a rozhodování) a jistou nutností odlišit fungování posílené spolupráce a zohlednit tak rozmanitost této zvláštní formy diferencované integrace.⁵⁵

Fungování posílené spolupráce je proto zajištěno obvyklým způsobem v rámci institucí EU. Zúčastněné státy ani nemusí nést žádné správní náklady navíc za využití orgánů EU. Celý proces přijímání předpisů v režimu posílené spolupráci je shodný s obvyklým legislativním postupem na unijní úrovni jen s několika rozdíly. Co se týče aktů, které mohou být přijaty, není zde žádné omezení a zúčastněné státy tak mohou přijímat v rámci posílené spolupráce jak legislativní akty, tak i nelegislativní akty. Pokud se jedná o nadnárodní orgány tj. Komisi a Evropský parlament vykonávají své pravomoci v normálním režimu a pracují v nezměněném složení. To je dáno jejich nadnárodním charakterem a tím, že jejich cílem je prosazovat zájmy EU jako celku a ne jednotlivé národní zájmy. Naopak Rada jako orgán, kde se střetávají národní zájmy členských států, pracuje v pozmeněném režimu. Jejicho jednání se mohou účastnit i na posílené spolupráci nezúčastněné státy, ale samotného hlasování se pak účastní jen státy, které participují na posílené spolupráci. U jednomyslného hlasování se tak počítají jen hlasy zúčastněných a u hlasování kvalifikovanou většinou se musí hlasy adekvátně přepočítat. Samotná jednání o aktech, které budou v rámci posílené spolupráce přijaty, jsou tak otevřená všem členským státům, a to z důvodu, že posílená spolupráce je založena na konceptu vícerychlostní integrace, tudíž je zde počítáno s tím, že se ostatní členské státy posléze také budou chtít připojit a tak mají možnost přispět svým postojem do diskuze.

Novinkou, kterou zavedla Lisabonská smlouva je již zmíněná přechodná klauzule neboli tzv. *passerelle*.⁵⁶ Ta stanovuje, že tam, kde má Rada dle Smluv rozhodovat jednomyslně, může Rada jednomyslným rozhodnutím zúčastněných států určit, že bude v dané záležitosti rozhodovat kvalifikovanou většinou. Naopak, kde Rada přijímá akty dle zvláštního legislativního postupu, může Rada jednomyslným hlasováním zúčastněných států určit, že bude rozhodovat řádným legislativním postupem. V tomto případě však rozhoduje po konzultaci s Evropským parlamentem.

Jak už bylo zmíněno, nevznikají žádné správní náklady orgánů EU navíc, neboť státy zapojené do posílené spolupráce využívají unijní institucionální rámec a nevznikají žádné jiné orgány. Co se týče samotného provádění posílené spolupráce, náklady při

⁵⁵ FABBRINI, Federico, *The Enhanced Cooperation Procedure: A Study in Multispeed Integration*, 6.

⁵⁶ Článek 333 SFEU.

něm vzniklé „hradí zúčastněné členské státy, pokud všichni členové Rady po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně nerozhodnou jinak.“⁵⁷

3.1.4 Dodatečné přistoupení k posílené spolupráci

Hlavním účelem posílené spolupráce je usnadnit hlubší integraci těch členských států, které o to mají zájem a jsou na to připraveny, a posléze umožnit i ostatním členským státům se přidat, když o to projeví zájem. I pro tento postup jsou stanovena jasná pravidla a podmínky. Tato pravidla jsou obsažena v článku 20 SEU a v článcích 328 a 331 SFEU.

Tak jako hraje důležitou roli ve fungování posílené spolupráce princip transparentnosti (kdy nezúčastněné státy mají možnost účastnit se jednání týkající se záležitostí v rámci posílené spolupráce), je pro proces přistupování dalších států k posílené spolupráci základním pilířem princip otevřenosti.⁵⁸ Tento princip je zakotven v článku 20 odst. 1 SEU a článku 328 odst. 1 SFEU. Spočívá v tom, že je posílená spolupráce kdykoli otevřena všem členským státům. Nezúčastněné státy se tím pádem mohou připojit kdykoli k již navázané spolupráci s výhradou toho, že musí dodržet případné podmínky účasti stanovené v povolujícím rozhodnutí či aktu již přijatých v jejím rámci.⁵⁹ Navíc tato otevřenost má být podporována tím, že by Komise a členské státy zapojené do spolupráce měly podporovat zapojení a účast co nejvíce členských států. Není stanoveno jakým způsobem. U již zapojených států může jít o nekladení přehnaných podmínek a nároků a o rozvíjení dané politiky v rámci posílené spolupráce způsobem přijatelným pro co největší počet států. U Komise se toto pravidlo projevuje v samotném procesu přistupování dalších států, při kterém hraje hlavní roli.

Celý postup přistupování dalších států je upraven v článku 331 odst. 1 SFEU. Oproti spuštění posílené spolupráce jde o značně jednodušší proces. Z orgánů EU se do tohoto procesu zapojuje pouze Komise. Jen ve výjimečných případech je k řešení problémů nastalých při přistupování povolána Rada.

Proces se skládá ze dvou kroků – z oznámení záměru členským státem a posouzení tohoto záměru. Členský stát, jenž si přeje zapojit se do již běžící posílené

⁵⁷ Článek 332 SFEU

⁵⁸ CANTORE, C. M., „We're one, but we're not the same“, 9.

⁵⁹ Viz článek 328 odst. 1 SFEU

spolupráce, oznámí tento svůj záměr Komisi a zároveň Radě. Samotné posouzení, zda se dotyčný stát může zapojit do posílené spolupráce či nikoli, je svěřeno jen Komisi.

Komise má na toto své uvážení lhůtu čtyř měsíců. Pokud členský stát splňuje všechny nezbytné podmínky, Komise potvrdí jeho účast na posílené spolupráci a dále stanoví pro případ, že již byly v rámci posílené spolupráce přijaty některé akty, přechodná opatření potřebná k přijetí nezbytných kroků k jejich aplikaci.

Pokud však Komise po této čtyřměsíční lhůtě usoudí, že všechny potřebné podmínky splněny nejsou, stanoví, jakým způsobem mají být dotyčné podmínky splněny a zároveň určí lhůtu pro opětovný přezkum žádosti. Po uplynutí této další lhůty Komise znovu posuzuje splnění nezbytných podmínek pro přistoupení.

Pokud Komise usoudí, že podmínky stále nejsou splněny, má dotyčný členský stát možnost obrátit se na Radu, aby o žádosti rozhodla. Rada v takovém případě rozhoduje ve složení dané posílené spolupráce. Po potvrzení účasti Radou, může Rada na návrh Komise rovněž stanovit přechodná opatření nezbytná pro aplikaci aktů již přijatých v rámci posílené spolupráce.

Jak je patrné, tak celý postup je navržen tak, aby zúčastněné členské státy nemohly vytvořit izolovanou skupinu států či jakési jádro, které by postupovalo v integraci větším tempem, a do kterého by nevpustily další státy. To má být zaručeno tím, že pravomoc posuzování podmínek k přistoupení k posílené spolupráci je v rukou orgánu, který má nadnárodní charakter a prosazuje celoevropský zájem, a není tak svěřena Radě, v rámci níž by mohly jednotlivé zúčastněné státy blokovat přistupování dalších států. Naopak ve smyslu principu otevřenosti je Radě svěřena pravomoc přezkoumávat žádosti, kterým pro nesplnění podmínek Komise nevyhoví. Přitom není stanoveno, na základě čeho by se měla Rada rozhodnout, je tak tedy teoreticky možné, aby Rada přijala k posílené spolupráci další členský stát, i když nesplní všechny podmínky stanovené povolovacím rozhodnutím a dalšími akty přijatými v rámci posílené spolupráce.

3.1.5 Vystoupení z posílené spolupráce

Oproti přesně určenému postupu při vzniku posílené spolupráce či následnému zapojení nedávají Smlouvy žádnou jasnou odpověď na otázku, zdali může členský stát účastníci se posílené spolupráce z ní také odejít a jak by měl tento proces přesně probíhat. Tato otázka je tak ponechána teorii. Například podle Blankeho by právo

vystoupit z posílené spolupráce mohlo být považováno za *actus contrarius* k právu účastnit se a klade zde paralely s otázkou možnosti vystoupení z EU.⁶⁰ Tato otázka se mezitím vyřešila zavedením článku 50 SEU, takže je možné, že i proces vystoupení z posílené spolupráce bude v budoucnu upraven ve Smlouvách.

Některé budoucí scénáře, jak by teoreticky takový proces mohl probíhat, byly nastíněny v úvodním komentáři časopisu *Common Market Law Review* s názvem *Enhanced cooperation: A Union à taille réduite or à porte tournante?*. Dle tohoto komentáře je třeba rozlišit tři různé situace, ve kterých může k vystoupení dojít. Tyto situace odpovídají fázím postupného spouštění posílené spolupráce. Jedná se o fáze: 1) před povolujícím rozhodnutím Rady; 2) po přijetí rozhodnutí, ale před skutečným prováděním posílené spolupráce, tedy před přijímáním konkrétních aktů; 3) po přijetí vykonávacích aktů.⁶¹

V úvodní fázi se zdá být situace nejjasnější. Povolení k posílené spolupráci není ještě vydáno, takže členský stát nemá ani z čeho vystupovat. I po podání návrhu Komisi ke schválení Radě může členský stát vzít svou žádost zpět a vymazat tak své jméno ze seznamu členských států v návrhu.⁶² Pokud však tímto způsobem klesne počet členských států pod stanovenou hranici minimálně 9 členských států, stává se daný návrh posílené spolupráce bezpředmětným z důvodu nedodržení této formální podmínky.⁶³

V druhé fázi už to začíná být složitější. V této fázi záleží na tom, jak definujeme samotnou podstatu posílené spolupráce. V komentáři *Enhanced cooperation: A Union à taille réduite or à porte tournante?* jsou nastíněny dva přístupy k posílené spolupráci, které jsou zmíněné v podtitulu tohoto článku, tedy zdali je k posílené spolupráci přístupováno jako k *Union à taille réduite* neboli k redukované/zmenšené Unii nebo jako k *Union à porte tournante* čili k Unii otočných dveří.⁶⁴

⁶⁰ BLANKE, Hermann-Josef, „EUV Art. 20 Verstärkte Zusammenarbeit“ in *Das Recht der Europäischen Union*, Eberhard Grabitz, Meinhard Hilf a Martin Nettesheim, eds. (Mnichov: Beck, 2011), m. 53.

⁶¹ „Editorial comments: Enhanced cooperation: A Union à taille réduite or à porte tournante?“, 323-326.

⁶² Stalo se tak v případě posílené spolupráce v oblasti práva rozhodného ve věcech rozvodu a rozluky, kdy Řecko stáhlo svou žádost zpět, ještě než Rada vydala rozhodnutí o povolení posílené spolupráce.

⁶³ Ibid., 323.

⁶⁴ Ibid., 323-325.

První přístup, jak již název napovídá, chápe posílenou spolupráci jako zmenšenou verzi Unie, která se liší jen zredukovaným počtem členů. Přičemž účast na ní je naprosto dobrovolná, ale zúčastněné státy jsou zavázané akty přijaté v jejím rámci, tak jako jsou zavázané regulárními akty EU. Neboli právní rámec tzv. redukované Unie (posílené spolupráce) je pro zúčastněné státy stejně závazný jako celounijní rámec stanovený SEU a SFEU. Rozhodnutí povolující tuto posílenou spolupráci má v tomto případě konstituční charakter – konstituuje závazný právní rámec redukované Unie – ustavuje nejen počet jeho členů, ale také určuje věcnou působnost a cíle tohoto rámce. Jediným způsobem pro zúčastněný členský stát jak vystoupit z tohoto právního rámce se tak stává změna tohoto povolujícího rozhodnutí Rady, což by mělo být učiněno stejným postupem jako jeho přijímání článku 329 odst. 1 SFEU tedy takový návrh by musela podat Komise a po souhlasu EP schválit Rada. Pokud by bylo povoleno jen jednostranné vystoupení bez změny povolujícího rozhodnutí, bylo by to v rozporu s jeho dle této teorie konstituční povahou.⁶⁵

Naopak druhý přístup trochu více metaforicky nazvaný *Union à porte tournante* (Unie otočných dveří) vychází z premisy toho, že členské státy se k posílené spolupráci zavázaly svým dobrovolným jednáním a tudíž by měla být zachována jejich svoboda změnit svou vůli v jakékoli fázi procesu. Tento přístup předjímá přístupnost otočných dveří v případě posílené spolupráce, které by členskými státy umožňovaly vstupovat a zase vystupovat, kdyby se jim nelíbil směr, jakým se vývoj v rámci posílené spolupráce ubírá. Jinými slovy zachovává právo státu svobodně se rozhodovat, ledaže by Smlouvy stanovily výslovné omezení tohoto práva.⁶⁶

Tento přístup je také zmíněn ve zprávě Evropského kontrolního výboru Dolní sněmovny Parlamentu Spojeného království, ve které prozkoumával možnosti vystoupení z posílené spolupráce v případě jednotného evropského patentu. Ve zprávě je představeno stanovisko právních expertů vlády, kteří došli k závěru, že odstoupení od rozhodnutí povolujícího posílenou spolupráci je možné za předpokladu, že k tomu dojde před samotným zavedením posílené spolupráce, tedy přijetím právních aktů v rámci posílené spolupráce. Je tomu tak z důvodu, že v samotném rozhodnutí o povolení zavedení posílené spolupráce nespátřují pravý počátek posílené spolupráce, ten dle nich nastává až oním zavedením posílené spolupráce, kdy jsou již členské státy vázány

⁶⁵ Ibid., 323-325.

⁶⁶ Ibid., 325-326.

právními akty vydanými v jejím rámci. Od toho okamžiku z ní již nelze vystoupit, neboť Smlouvy tento postup neupravují a státy jsou již vázány právními akty v rámci posílené spolupráce. Naopak do té doby je to možné, protože rozhodnutí o povolení je zavazuje jen k zavedení posílené spolupráce, ale již ne k tomu, aby se jí bezpodmínečně účastnily. Mohou tak před zavedením posílené spolupráce jednostranně vystoupit, neboť disponují svobodnou vůlí a Smlouvy jim to výslovně nezakazují.⁶⁷

Takový názor vyjádřila i Rada popřípadě právní služba Rady, a to již v poznámce předsednictví Rady 6524/11, kterou měli k dispozici členové Rady před schvalováním rozhodnutí o povolení posílené spolupráce v oblasti vytvoření jednotné patentové ochrany. V tomto dokumentu se v bodě 15 píše:

„Právní služba Rady poukázala na to, že kterýkoli členský stát, jenž je v rozhodnutí Rady, kterým se povoluje posílená spolupráce, uveden jako jeden z členských států zúčastněných na předmětné posílené spolupráci, bude oprávněn svoji účast zrušit, nebude-li v souvislosti s posílenou spoluprací přijat žádný podstatný akt.“⁶⁸

Dále Rada přesněji Generální sekretariát Rady tento názor rozvedl v dopise adresovanému výše uvedenému Evropskému kontrolnímu výboru britského parlamentu. Dle tohoto názoru Smlouvy jasně rozlišují mezi povolením posílené spolupráce a jejím zavedením. Povolení Radou je nezbytným krokem k posílené spolupráci, ale samotná posílená spolupráce je navázána později s přijetím aktu na základě konkrétního ustanovení Smluv. Dokazuje to na znění článku 328 odst. 1 SFEU, kde jsou tyto pojmy jasně odlišeny. Z něj vyplývá, že navázání posílené spolupráce je něco, k čemu dochází až po přijetí povolujícího rozhodnutí a účast na ní je otevřena všem členským státům, ať již jsou či nejsou uvedeny v rozhodnutí o povolení. Samotným rozhodnutím o povolení nejsou členské státy zavázány k účasti, ale je jim jen udělena možnost se za podmínek

⁶⁷ HOUSE OF COMMONS – EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE, *Withdrawal from enhanced cooperation: the Committee's evidence session with Baroness Wilcox* (London: The Stationery Office Limited, 24. 10. 2011),

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/united_kingdom/own_initiative/oi_withdrawal_from_enhanced_cooperation/oi_withdrawal_from_enhanced_cooperation_commons_opinion_en.pdf (cit. 14. 7. 2018), 7-8, ev1-ev5.

⁶⁸ RADA EU, „Návrh rozhodnutí Rady, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti vytvoření jednotné patentové ochrany - přijetí rozhodnutí Rady“, *Poznámka předsednictví Rady 6524/11*, 2. března 2011, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6524-2011-INIT/cs/pdf> (cit. 15. 7. 2018).

daných rozhodnutím účastnit posílené spolupráce, aniž by této možnosti musely využít. Povolení v tomto smyslu tedy neznamená nutnost tak učinit.⁶⁹

V praxi se mezitím prosadil druhý přístup tedy *Union à porte tournante*. Případy vystoupení států z posílené spolupráce v této fázi jsou dosud dva. Ačkoliv ten první v případě posílené spolupráce v oblasti jednotné patentové ochrany je diskutabilní, neboť Polsko jen odmítlo podepsat dohodu o vytvoření jednotného patentového soudu, čímž se sice fakticky vyloučilo z účasti na tomto systému, ale posílené spolupráce a přípravných pracích se stále jako jeden z 26 zúčastněných států účastní. Kdykoliv se tak může k dohodě o vytvoření jednotného patentového soudu a jednotnému patentovému systému připojit. Druhým případem je Estonsko, které se v roce 2015 jako jeden z jedenácti zúčastněných států posílené spolupráce v oblasti daně z finančních transakcí rozhodlo v dalších jednáních o provedení posílené spolupráce nepokračovat. Svůj záměr dále nepokračovat oznámilo Estonsko na jednání Rady pro hospodářské a finanční věci 8. prosince 2015, kdy se nepřipojilo k prohlášení deseti zúčastněných států ohledně daně z finančních transakcí.⁷⁰ Otázkou zůstává, co by se stalo, kdyby tak počet zúčastněných států klesl pod potřebný minimální počet. Z logiky věci vyplývá, že by sice posílená spolupráce *de iure* existovala, ale fakticky by nebylo možné přijmout v jejím rámci žádné prováděcí právní předpisy.

Co se týče třetí fáze neboli fáze po přijetí aktů v rámci posílené spolupráce, jak již bylo zmíněno výše, vystoupení v této fázi by už nemělo být možné. Možnost takového vystoupení by vedla k nekontrolovatelné situaci bez právní jistoty ohledně toho, které členské státy jsou a zůstávají vázány akty již přijatými, do jaké míry a vůči kterým členským státům jsou jimi vázány.⁷¹

Z výše uvedeného vyplývá, že otázka vystoupení z posílené spolupráce bude muset být v budoucnu nakonec vyřešena buď explicitní úpravou ve Smlouvách, nebo ustálením konsenzu. Zatím se jeví jako pravděpodobnější druhá možnost. I když na

⁶⁹ BOIXAREU, Angel, „Letter from the Council of the European Union: Letter to the Chairman from Angel Boixareu, Acting Director General, Directorate-General C, Council of the European Union“, 16. 11. 2011, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmeuleg/1822/182205.htm> (cit. 15. 7. 2018).

⁷⁰ RADA EU, „3435e session du Conseil de l'Union européenne (Affaires économiques et financières)“, ST 15112 2015 ADD 1, 8. prosince 2015, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15112-2015-ADD-1/fr/pdf> (cit. 11. 8. 2018), 4-5.

⁷¹ „Editorial comments: Enhanced cooperation: A Union à taille réduite or à porte tournante?“, 326.

první pohled něco takového jako vystoupení jde proti cílům, které si klade posílená spolupráce jako právní institut, jenž má napomáhat k hlubší integraci, je nezbytné mít nastavena jasná pravidla i pro takovou situaci. Zde můžeme poukázat na paralelu s možností vystoupit z EU, také je to jistý krok mířící opačnou stranou než jsou původní myšlenky a cíle, ke kterým se státy zavázaly, ale i tak by měly mít státy právo svobodně se rozhodnout a pokud jim směr, kterým se ten daný projekt ubírá, již nevyhovuje, mít tu možnost z něj vystoupit. Zatím se to děje především ustálenou praxí.⁷²

S otázkou vystoupení je také spojena otázka vyloučení státu zúčastněného na posílené spolupráci. Tuto otázku Smlouvy také neupravují. Zde by analogicky mělo platit to, co pro vyloučení z EU, u něhož se se obecně uznává, že není možné, poněvadž ho Smlouvy neupravují. V zásadě se navíc nejeví jako vhodné vzhledem k přítomnosti ustanovení o pozastavení určitých práv členského státu v článku 7 SEU, které by se pravděpodobně mohlo využít i pro případ posílené spolupráce.

Neřešitelnou se však stává situace, kdy se členský stát zapojí do posílené spolupráce, v jejíž oblasti je třeba pak na přijímání aktů jednomyslnosti, jen proto, aby škodil či blokoval postup. Taková situace, přezdívaná situace „Trojského koně“, nastala již při prvním spuštění posílené spolupráce v oblasti rozvodů a rozluky. Malta, ač její právní řád neupravuje možnost rozvodu, se zapojila do této posílené spolupráce a prosadila do nařízení Řím III přijatého v jejím rámci článek,⁷³ díky němuž nemusí uplatňovat 99 % z nařízení, které se zavázala přijmout, a zároveň ovlivnila i interpretaci nařízení Brusel II bis. Komise v daném případě vydala jen prohlášení, že lituje přijetí tohoto článku, neboť popírá samotný účel přijaté posílené spolupráce a pohrozila Maltě řízením o nesplnění povinnosti v kontextu věci nařízení Brusel II bis. Nic jiného již ani nemohla učinit, neboť Smlouvy nestanovují žádný mechanismus jak takovou problematickou situaci řešit.⁷⁴ Z takového přístupu byla také obviňována Belgie

⁷² Viz případy Polska a Estonska.

⁷³ Dnešní článek 13 Nařízení Rady (EU) č. 1259/2010 ze dne 20. prosince 2010, kterým se zavádí posílená spolupráce v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky, <http://data.europa.eu/eli/reg/2010/1259/oj>.

⁷⁴ KUIPERS, Jan-Jaap, „The Law Applicable to Divorce as Test Ground for Enhanced Cooperation“, *European Law Journal* 18, č. 2, (březen 2012): 201–229, *Wiley Online Library* (cit. 9. 7. 2018), 221–223.

v případě přijetí prováděcího dokumentu v rámci posílené spolupráce v oblasti daně z finančních transakcí, jehož projednávání se protahuje až do dnešních dní.⁷⁵

3.1.6 Ukončení posílené spolupráce

Další situací, se kterou není počítáno v ustanoveních Smluv, je moment ukončení posílené spolupráce. V ideálním případě by měla posílená spolupráce skončit v momentě, kdy se k ní přidají všechny členské státy.⁷⁶ I tehdy by však posílená spolupráce trvala, neboť akty v rámci ní přijaté se nestávají součástí *acquis*, které musí přijmout státy kandidující na přistoupení k Unii. Tím pádem pro nově přijaté státy do Unie by šlo stále o akty v rámci posílené spolupráce, ke které by se musely připojit, kdyby jimi chtěly být vázány. I když i zde může vyvstat otázka, jestli se účastí všech členských států nestávají akty v rámci posílené spolupráce automaticky součástí *acquis*. Fakticky by tyto akty byly platné ve všech členských státech a už by se tedy *de facto* nejednalo o posílenou spolupráci. Formálně by však o posílenou spolupráci stále šlo, neboť by zde stále bylo v platnosti rozhodnutí o jejím povolení, a tím pádem by se nově přistoupivší státy do EU musely k této spolupráci dodatečně připojit.

Také může nastat případ, kdy by si zúčastněné státy přály ukončit posílenou spolupráci. Zde se nabízejí dvě řešení, buď by rozhodovala Rada v plném složení se souhlasem EP aktem opačným k rozhodnutí o povolení, nebo by Rada ve složení zúčastněných států vydala rozhodnutí o provedení posílené spolupráce, které by představovalo povolení k ukončení posílené spolupráce.⁷⁷

Nakonec nejreálnější dle mého názoru je situace, kdy se zúčastněné státy rozhodnou nepřijmout v rámci posílené spolupráce žádné právní akty. K této situaci bude mít potenciálně nejbližší posílená spolupráce v oblasti daně z finančních transakcí,

⁷⁵ BARBIÈRE, Cécile, „La Belgique sommée de se décider sur la TTF“, *Euractiv.fr*, 21. 3. 2017, https://www.euractiv.fr/section/economie/news/la-belgique-sommee-de-se-decider-sur-la-ttf-en-mai/?_ga=2.123540427.177875340.1533986667-1628248150.1533986667 (cit. 9. 7. 2018).

⁷⁶ KREILINGER, Valentin a WOLFSTÄDTER, Laura Maria, *European Integration via Flexibility Tools: the Cases of EPPO and PESCO* (Berlín: Jacques Delors Institut, 29. 11. 2017), <http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/europeanintegrationviaflexibilitytools-kreilingerwolfstdter-nov17.pdf> (cit. 19. 7. 2018), 10-11.

⁷⁷ *Ibid.*, 10-11.

pokud se zúčastněné státy nedohodnou na konečné podobě této daně.⁷⁸ Tímto způsobem by však došlo k ukončení posílené spolupráce pouze *de facto*.

V každém případě jsou tyto úvahy pouze hypotetické, neboť ukončení posílené spolupráce jedním nebo druhým způsobem se zdá být méně pravděpodobné na rozdíl od předchozí otázky vystoupení či vyloučení z posílené spolupráce, která by si zasloužila zvláštní právní úpravu.

3.2 Specifika společné zahraniční a bezpečnostní politiky

I přesto, že Lisabonská smlouva formálně zrušila pilířovou strukturu zavedenou Maastrichtskou smlouvou, zachovává si společná zahraniční a bezpečnostní politika neboli bývalý druhý pilíř v rámci Unie specifické postavení vyplývající ze zvláštních právních úprav.⁷⁹ Také v oblasti posílené spolupráce platí pro SZBP zvláštní ustanovení, která stanovují zvláštní podmínky a postupy odlišné od všeobecného režimu.

Jak již bylo zmíněno v předchozích částech práce, institut posílené spolupráce byl v oblasti SZBP zaveden až později. Amsterodamská smlouva použití posílené spolupráce v oblasti SZBP vylučovala. Posílenou spolupráci v oblasti SZBP zavedla posléze Smlouva z Nice, ale neumožňovala její využití v záležitostech týkajících se vojenství a obrany. Lisabonská smlouva tuto výjimku pro vojenství a obranu odstranila a umožnila její využití ve všech oblastech SZBP. Zároveň však zachovává pro tuto oblast mírně odlišné postupy navazování posílené spolupráce a přistupování nových členů, což souvisí odlišným procesem rozhodování v rámci SZBP.

Úpravu posílené spolupráce v oblasti SZBP najdeme v článku 20 SEU a v článcích 326 až 334 SFEU, tedy v stejných článcích jako úpravu pro posílenou spolupráci v základním všeobecném režimu.

Všeobecné cíle, podmínky a zásady, které byly rozebrány v předchozích podkapitolách 3.1.1 a 3.1.3, zůstávají tedy stejné i pro tuto oblast a nenajdeme již tak

⁷⁸ Dále viz kapitola 4.3

⁷⁹ SZBP dle článku 2 odst. 4 SFEU nespadá pod žádnou z definovaných pravomocí (výlučná, sdílená, koordinační, podpůrná), ale je uvedena zcela samostatně jako zvláštní pravomoc, dle článku 24 SEU podléhá SZBP zvláštním pravidlům a postupům, jednomyslnému rozhodování, není-li stanoveno jinak, omezená pravomoc SDEU, vyloučení přijímání legislativních aktů apod.

zvláště definované cíle posílené spolupráce v oblasti SZBP, tak jak to obsahoval článek 27a SEU ve znění Smlouvy z Nice. Jedinou výjimku představuje článek 333 SFEU obsahující dvě přechodné klauzule tzv. *passerelles*, které v jednom případě umožňují změnu způsobu rozhodování a v druhém případě změnu způsobu legislativního postupu. Jak vyplývá z čl. 333 odst. 3 SFEU, tyto přechodné klauzule nelze použít v případě rozhodnutí z oblasti vojenství a obrany. Mimo to se však v celé oblasti SZBP nemůže použít ani druhá přechodná klauzule obsažená v odst. 2, neboť v oblasti SZBP je dle článku 24 odst. 1 SEU vyloučeno přijímání legislativních aktů. Takže pro SZBP zůstává použitelná jen přechodná klauzule obsažená v prvním odstavci, dle které lze změnit způsob rozhodování v Radě z jednomyslnosti na kvalifikovanou většinou.

3.2.1 Navázání posílené spolupráce

Jak už bylo zmíněno, tak podmínky pro navázání posílené spolupráce zůstávají stejné včetně i minimálního počtu devíti členských států potřebných pro navázání posílené spolupráce. Samotná procedura je výrazně ovlivněna prvky mezivládního charakteru SZPB jako bývalého druhého pilíře. Členské státy, které si přejí navázat posílenou spolupráci v rámci SZBP, podávají svou žádost Radě na rozdíl od základního režimu, kde se tato žádost podává Komisi. Dále ani není třeba v žádosti upřesňovat oblast a cíle posílené spolupráce. Za to se žádost musí postoupit vysokému představiteli Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (dále jen vysoký představitel), který nese dle Smluv odpovědnost za výkon SZBP. Vysoký představitel zaujme k žádosti stanovisko, zdali je návrh posílené spolupráce v souladu se SZBP. Další orgán, kterému se žádost postoupí, je Komise, která se pro změnu vyjádří k tomu, zda je zamýšlená spolupráce v souladu s ostatními politikami Unie. Poslední orgán, který je do celého procesu zahrnut, je EP. Tomu se žádost předá jen pro informaci. Rozhodnutí o povolení zavedení posílené spolupráce nakonec jako i v základním režimu vydává Rada. Na rozdíl od základního režimu je v této oblasti potřeba k přijetí tohoto rozhodnutí jednomyslnosti. Celý postup je upraven v článku 392 odst. 2 SFEU.

Jak z výše uvedeného vyplývá, hlavním hybatelem celého postupu je v tomto případě Rada. Ostatní orgány EU jsou jen konzultovány či informovány. Komise zde plní jen vedlejší úlohu, neselektuje žádosti jako v případě základního režimu a celý proces od začátku do konce je v rukou Rady. Tento postup reflektuje přetrvávající

specifičnost SZBP v rámci Smluv, v níž přetrvává odlišný způsob rozhodování a odlišná institucionální rovnováha.

3.2.2 Dodatečné přistoupení k posílené spolupráci

Postup dodatečného přistoupení k posílené spolupráci respektuje rovněž specifičnost SZBP, tak jako je tomu v případě navázání posílené spolupráce. Na rozdíl od základního režimu, v němž dodatečné přistoupení je plně v režii Komise, je tato role svěřena pouze Radě. Principy transparentnosti při provádění posílené spolupráce a otevřenosti při přistupování nových členů jsou zachovány i v oblasti SZBP.

Členský stát, který se chce přidat k probíhající posílené spolupráci, oznámí tento svůj záměr třem orgánům Unie, a to Radě, vysokému představiteli a Komisi. Komise je v daném případě tímto jen informovaná a seznámena s touto skutečností. Její role je v tomto procesu minimální, prostým informováním v tomto procesu končí. Přistupující členský stát musí přijmout nejen rozhodnutí přijatá v rámci posílené spolupráce, ale rovněž musí splnit její podmínky účasti. Zda jsou tyto podmínky splněny, přezkoumává Rada. Pokud jsou podmínky splněny, Rada po konzultaci s vysokým představitelem potvrdí účast dotyčného členského státu. V případě, že podmínky účasti splněny nejsou, stanoví, co vše má být přijato pro jejich splnění a určí lhůtu k opětovnému přezkoumání žádosti dotyčného státu. Stejně jako v případě navázání posílené spolupráce, Rada i v této věci rozhoduje jednomyslně, a to ve složení zúčastněných států. Vysoký představitel se v daném postupu nejen informuje a konzultuje, ale také může navrhnout Radě, aby přijala nezbytná přechodná opatření k aplikaci již přijatých aktů v rámci posílené spolupráce.

Celý tento postup je upraven v článku 331 odst. 2 SFEU. Tak jako u základní posílené spolupráce pro ostatní politiky EU jde o velmi jednoduchý proces, kdy schvaluje žádost jen jeden orgán poté, co posoudí splnění podmínek. Na rozdíl od základní posílené spolupráce musí být záměr oznámen rovněž vysokému představiteli jako orgánu zodpovědnému za SZBP, s nímž je pak také rozhodnutí, zda přijmout další členský stát, konzultováno. Nesmíme zapomenout na přetrvávající mezivládní charakter SZBP vyznačující se jednomyslným rozhodováním, neboť se stále jedná o otázky pro jednotlivé členské státy a jejich suverenitu citlivé.

3.2.3 Další formy flexibility v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky

Ačkoliv posílená spolupráce v oblasti SZBP nebyla nikdy použita a v době před Lisabonskou smlouvou mohla být využita jen ke konkrétnímu provedení již přijatých cílů v rámci SZBP mimo vojenství a obranu, vyvinuly se a jsou přítomny v rámci SZBP i jiné formy flexibility, jejichž působnost je právě ve vojenské a obranné oblasti. Navíc se již uplatnily v praxi. Lisabonská smlouva tyto formy formalizovala a rozšířila. V oblasti společné bezpečnostní a obranné politiky (dále jen „SBOP“) se diferenciovaná integrace jeví jako přirozené řešení, neboť členské státy mají historicky různé mezinárodní obranné závazky (především závazky k NATO) či si zakládají na neutralitě a zároveň se jejich vojenské a obranné schopnosti velmi různí.⁸⁰

Lisabonská smlouva upravuje tři typy flexibility v této oblasti: Evropskou obrannou agenturu (1), svěřeni provádění některé mise skupině členských států (2) a stálou strukturovanou spoluprací (3).⁸¹

3.2.3.1 Evropská obranná agentura

Evropská obranná agentura (dále jen „EOA“) byla zřízena společnou akcí Rady již v roce 2004 za účelem rozvoje společných obranných kapacit a zefektivnění výdajů v této oblasti. Byla to reakce na potřebu doplnit budování SBOP o větší míru spolupráce a integrace v komerčních aspektech obrany.⁸² EOA se zaměřuje na podporu rozvoje obranných schopností v oblasti krizového řízení a na podporu a posilování spolupráce ve vyzbrojování. Dále si klade za cíl posílit a koordinovat výzkumnou činnost zaměřenou na plnění budoucích potřeb obranných schopností a rozvíjet evropskou obrannou průmyslovou a technologickou základnu a vytvořit tak konkurenceschopný trh s vojenským materiálem.

EOA vznikla na dobrovolné bázi a byla otevřena k účasti všem členským státům, které byly vázány společnou akcí Rady. Zapojily se do ní všechny členské státy kromě

⁸⁰ Cremona, M., „Enhanced Cooperation and the Common Foreign and Security and Defence Policies of the EU“, 11.

⁸¹ Články 43-46 SEU.

⁸² Cremona, M., „Enhanced Cooperation and the Common Foreign and Security and Defence Policies of the EU“, 12.

Dánska, které se na základě článku 5 Protokolu o postavení Dánska, připojeného ke Smlouvám, neúčastní rozhodnutí a činností majících vliv na obranu.

Podle společné akce Rady každý členský stát, který si bude přát zapojit se do EOA, oznámí svůj záměr Radě a zároveň vyrozumí generálního tajemníka Rady (vysokého představitele). Lisabonská smlouva posléze zavedla ustanovení o EOA přímo do SEU – čl. 45. Dle čl. 45 odst. 2 je EOA otevřena všem členským státům, které se chtějí do její činnosti zapojit. Další záležitosti jako je statut, sídlo a způsob fungování EOA jsou ponechány na rozhodnutí Rady přijímaného kvalifikovanou většinou. Rada proto přijala nové rozhodnutí⁸³, kterým se ruší společná akce a ve kterém se potvrzuje účast do té doby zúčastněných států.

Rozhodnutí stanovuje nejen postup pro připojení se k EOA, ale také pro ukončení účasti. V obou případech se záměr oznámí Radě a vyrozumí se vysoký představitel. Veškerá opatření k účasti či jejímu ukončení stanovuje řídicí výbor jako rozhodovací orgán agentury.

V rámci EOA se dále mohou utvářet zvláštní skupiny členských států spolupracující na různých společných projektech. Tato možnost je upravena v čl. 45 odst. 2 a dále je podrobněji rozvedena v samotném platném rozhodnutí Rady 2015/1835 v člancích 19-23.

3.2.3.2 Svěření provádění některé mise skupině členských států

Lisabonská smlouva právně zakotvila do SEU i další již v praxi existující projev flexibility, a to svěření provádění specifických misí jednomu či více členským státům EU.⁸⁴ Vzhledem k tomu, že ne všechny členské státy jsou schopné či mají zájem účastnit se vojenských misí, může Rada svěřit svým rozhodnutím na základě čl. 42 odst. 5 a čl. 44 SEU provádění některých misí skupině členských států, které si tak přejí učinit.

⁸³ Rozhodnutí Rady 2011/411/SZBP ze dne 12. července 2011, kterým se vymezuje statut, sídlo a způsob fungování Evropské obranné agentury a kterým se zrušuje společná akce 2004/551/SZBP. Toto rozhodnutí bylo poté změněno rozhodnutím Rady 2015/1835/SZBP ze dne 12. října 2015.

⁸⁴ Tzv. koncept zastřešujícího státu, využitý v případě vojenské mise v Demokratické republice Kongo, viz Společná akce Rady 2003/423/SZBP, ve které byla role zastřešujícího státu svěřena Francii.

V dotyčném rozhodnutí Rada stanoví cíle, rozsah a podmínky mise. Takto ustavená mise musí vést „*k zachování hodnot Unie a službě jejím zájmům.*“⁸⁵ Zájmy Unie by tak měly mít přednost a nelze tak takovou spolupráci využít k čistě národním zájmům a aspiracím. Mise uvedené v rozhodnutí mohou zahrnovat: „*(...) společné akce v oblasti odzbrojení, humanitární a záchranné mise, poradní a pomocné mise ve vojenské oblasti, mise pro předcházení konfliktům a udržení míru, mise bojových sil k řešení krizí, včetně misí pro prosazování míru a stabilizačních operací po ukončení konfliktů*“⁸⁶

Mise jsou řízeny na základě dohody mezi zúčastněnými státy navzájem ve spojení s vysokým představitelem.⁸⁷ O samotném vývoji mise informují zúčastněné státy Radu, a to buď z vlastního podnětu, nebo na žádost jiného členského státu.⁸⁸

Tento nástroj však ještě nebyl od svého zakotvení do Smluv prozatím využit.

3.2.3.3 Stálá strukturovaná spolupráce

Nakonec pravděpodobně nejvýznamnější a zcela nový prvek flexibility ad hoc zavedla Lisabonská smlouva v člancích 42 odst. 6 a 46 SEU a v Protokolu č. 10. Jedná se o stálou strukturovanou spolupráci, jejímž účelem je umožnit některým členským státům hlubší integraci v oblasti bezpečnosti a obrany v rámci EU. Jak vyplývá z článku 42 odst. 6 SEU, stálá strukturovaná spolupráce je otevřena všem členským státům, „*(...) jejichž vojenské schopnosti splňují vyšší kritéria a které přijaly v této oblasti přísnější závazky s ohledem na vedení těch nejnáročnějších misí (...).*“⁸⁹ Její působnost je tak zaměřena pouze na vojenské schopnosti. Jednotlivé její závazky a cíle jsou pak obsaženy v člancích 1 a 2 Protokolu č. 10. Mezi hlavní závazky patří zejména intenzivnější rozvoj obranných schopností pomocí navyšování svého vnitrostátního příspěvku a případná účast v mnohonárodních silách, v evropských programech pro výstavbu a v činnosti EOA. Dále je pak vyžadována schopnost poskytnout bojové

⁸⁵ Čl. 42 odst. 5 SEU.

⁸⁶ Čl. 43 odst. 1 SEU.

⁸⁷ Čl. 44 odst. 1 SEU.

⁸⁸ Čl. 44 odst. 2 SEU.

⁸⁹ Čl. 43 odst. 6 SEU.

jednotky pro bojová seskupení, které jsou během krátké doby připraveny vykonávat mise uvedené v článku 43 SEU.⁹⁰

Samotný postup zřízení stálé strukturované spolupráce je podobný navázání posílené spolupráce s několika rozdíly. Stálá strukturovaná spolupráce není prostředek *ultima ratio*, nevyžaduje tedy předchozí snahu o celounijní řešení, a také k jejímu navázání není potřeba minimální počet účastníků se členských států. To značně zvyšuje možnost jejího navázání. Jedinou podmínkou k jejímu navázání je již zmíněné disponování s vojenskými schopnostmi splňujícími vyšší kritéria a přijetí přísnějších závazků s ohledem na vedení nejnáročnějších misí.⁹¹

Členské státy, které si přejí navázat tuto spolupráci, splňují zmíněnou podmínku a přijmou závazky stanovené v člancích 1 a 2 Protokolu č. 10, to oznámí Radě a vysokému představiteli. Dalším rozdílem oproti posílené spolupráci je, že Rada má na své rozhodnutí omezenou dobu tří měsíců, do které musí o zřízení stálé strukturované spolupráci rozhodnout. Na rozdíl od rozhodnutí o povolení posílené spolupráce v oblasti SZBP, které Rada přijímá jednomyslně, Rada zde rozhoduje kvalifikovanou většinou po konzultaci s vysokým představitelem.⁹² Postup dodatečného přistoupení členského státu je zcela totožný s tím rozdílem, že se „na hlasování Rady podílejí pouze členové Rady zastupující zúčastněné členské státy.“⁹³ Samotná rozhodnutí a doporučení, kterými se řídí chod stálé strukturované spolupráce, jsou přijímána zásadně jednomyslným rozhodováním zúčastněných států.⁹⁴

Další zásadní odlišností od právní úpravy posílené spolupráce je primárním právem právně upravená možnost pozastavení účasti zúčastněného členského státu, který již nesplňuje kritéria účasti či není schopen dostát stanovených závazků, a možnost jednostranného odstoupení od stálé strukturované spolupráce. V prvním případě rozhoduje Rada ve složení stálé strukturované spolupráce bez zúčastněného státu, jemuž má být účast pozastavena, kvalifikovanou většinou.⁹⁵ V případě odstoupení

⁹⁰ Čl. 1 a 2 Protokolu č. 10 o stálé strukturované spolupráci.

⁹¹ KREILINGER a WOLFSTÄDTER, „European Integration via Flexibility Tools“, 11.

⁹² Čl. 46 odst. 2 SEU.

⁹³ Čl. 46 odst. 3 SEU.

⁹⁴ Čl. 46 odst. 6 SEU.

⁹⁵ Čl. 46 odst. 4 SEU.

zúčastněný stát, který tak chce učinit, to oznámí Radě. Ta jeho rozhodnutí jen vezme na vědomí.⁹⁶

Stálá strukturovaná spolupráce se nakonec dočkala svého spuštění 11. 12. 2017, kdy Rada přijala rozhodnutí 2017/2315, kterým se zřizuje stálá strukturovaná spolupráce a stanoví seznam zúčastněných členských států. Do spolupráce se zapojilo 25 členských států. Mimo stálou strukturovanou spolupráci zůstává Velká Británie (která momentálně vyjednává svůj odchod z EU na základě článku 50 SEU), Dánsko (jež má dle Protokolu o postavení Dánska sjednanou výjimku v oblasti obrany) a Malta (která je dle článku 1 odst. 3 své ústavy neutrálním státem). V rámci této spolupráce byl 6. března 2018 přijat plán pro provádění strukturované spolupráce a seznam 17 kooperativních projektů, které mají být rozvíjeny v rámci strukturované spolupráce.⁹⁷ Tento seznam byl 19. listopadu 2018 aktualizován o dalších 17 společných projektů. Tyto projekty zahrnují oblasti výcviku, odborné přípravy, rozvoje vojenských schopností, operační připravenost v oblasti obrany na pevnině, moři a ve vzduchu a také kybernetickou obranu.⁹⁸

Oproti tomu posílená spolupráce v oblasti SZBP na své navázání stále čeká. Je velmi pravděpodobné, že k němu nikdy nedojde. Vezmeme-li v potaz celkem svázaný postup jejího navázání, kdy je k jejímu povolení potřeba jednomyslného rozhodnutí, a zároveň citlivost zahraniční a bezpečnostní politiky pro jednotlivé státy, je snazší a i praktičtější prosadit konsenzus o společném postupu Unie jako celku než se jednomyslně shodnout na tom, že jedna skupina členských států bude v tak citlivých otázkách postupovat odlišným způsobem od zbylých členských států.

⁹⁶ Čl. 46 odst. 5 SEU.

⁹⁷ RADA EU, „Obranná spolupráce: Rada přijala harmonogram pro provádění stálé strukturované spolupráce (PESCO)“, *Tisková zpráva*, 6. března 2018, <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2018/03/06/defence-cooperation-council-adopts-an-implementation-roadmap-for-the-permanent-structured-cooperation-pesco/> (cit. 21. 8. 2018).

⁹⁸ RADA EU, „Obranná spolupráce: Rada zahájila 17 nových projektů PESCO“, *Tisková zpráva*, 19. listopadu 2018, <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2018/11/19/defence-cooperation-council-launches-17-new-pesco-projects/> (cit. 21. 8. 2018).

3.3 Specifika policejní a justiční spolupráce v trestních věcech

Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech (dále jen „PJSVT“) byla v rámci pilířové struktury EU, zavedené Maastrichtskou smlouvou, součástí třetího pilíře pojmenovaného *spolupráce v oblasti justiční a policejní*, ve kterém stejně jako v případě druhého pilíře panoval mezivládní princip a tedy rozhodování na základě jednomyslnosti. Amsterodamská smlouva s sebou přinesla částečnou komunitarizaci třetího pilíře a tedy převedení vízové, azylové a přistěhovalecké politiky a justiční spolupráce v občanských věcech do prvního pilíře a zúžení třetího pilíře jen na PJSTV. Zároveň však došlo k vytvoření tzv. prostoru svobody, bezpečnosti a práva, jenž zahrnoval všechny oblasti bývalého třetího pilíře, a také byla zavedena v rámci třetího pilíře představovaného už jen PJSTV posílená spolupráce. Po zrušení pilířové struktury Lisabonskou smlouvou došlo k znovusjednocení PJSTV s ostatními oblastmi prostoru svobody, bezpečnosti a práva v rámci ustanovení části třetí hlavy V SFEU.

PJSTV si však ponechala některá specifika, které tuto oblast práva EU odlišují od ostatních. To je dáno nejen silným propojením mezi trestním právem a národní suverenitou a tudíž citlivostí řešených záležitostí v dané oblasti, ale také hluboce zakořeněnou tradicí rozhodování na mezivládním principu.⁹⁹

U PJSTV můžeme vyzorovat několik specifík.

Komise v této oblasti nemá monopol na legislativní iniciativu. Akty se mohou přijímat buď na návrh Komise, nebo z podnětu čtvrtiny členských států.¹⁰⁰

Dalším specifikem je větší zapojení vnitrostátních parlamentů, které mají pravomoc zapojit se do politické kontroly činnosti Europolu a do hodnocení činnosti Eurojustu.¹⁰¹ Dále dbají o to, aby při podávání legislativních návrhů a podnětů byla dodržována zásada subsidiarity.¹⁰² V tomto případě je zvlášť u PJSTV pro tvrzení nesouladu s touto zásadou snížena hranice potřebných hlasů přidělených vnitrostátním parlamentů z nejméně jedné třetiny všech hlasů na nejméně jednu čtvrtinu všech hlasů.¹⁰³

⁹⁹ CHALMERS, Damien, DAVIES, Gareth a MONTI, Giorgio, “EU Criminal Law” in *European Union Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), 626.

¹⁰⁰ Čl. 76 SFEU.

¹⁰¹ Čl. 12 písm. c) SEU

¹⁰² Čl. 69 SFEU.

¹⁰³ Čl. 7 odst. 2 Protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

Specifické nejen pro PJSTV, ale hlavně pro celou oblast tzv. prostoru svobody, bezpečnosti a práva je to, že tři státy mají pro tuto oblast vyjednanou výjimku. Jedná se o Spojené království, Irsko a Dánsko. Tyto státy se v této oblasti neúčastní přijímání aktů a ani jimi nejsou vázány.¹⁰⁴¹⁰⁵

Nakonec pro tuto práci nejdůležitějším specifikem je posílená spolupráce, která se v této oblasti navazuje odlišným způsobem. Ustanovení o navázání posílené spolupráci jsou roztroušena po jednotlivých člancích upravujících konkrétní záležitosti v oblasti PJSTV. Můžeme je najít celkem u čtyř článků SFEU – 82, 83, 86, 87. Právní úprava navázání posílené spolupráce je u všech článků v základě totožná.

Prvními oblastmi, kde je možné navázat posílenou spolupráci s předchozím využitím postupu záchranné brzdy, jsou záležitosti „*vzájemného uznávání rozsudků a soudních rozhodnutí a policejní a justiční spolupráce v trestních věcech s přeshraničním rozměrem*“ upravené článkem 82 SFEU, dále „*minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů a sankcí v oblastech mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem*“ nalézající se v čl. 83 odst. 1 SFEU a nakonec „*sblížení trestněprávních předpisů*“ upravené v článku 83 odst. 2 SFEU.

V těchto případech mají členské státy možnost využít tzv. záchranné brzdy.¹⁰⁶ Ta spočívá v tom, že pokud se členský stát domnívá, že by se návrh směrnice v dotyčné oblasti mohl dotknout základních aspektů jeho systému trestního soudnictví, může celý řádný legislativní postup pozastavit tím, že požádá Evropskou radu, aby se návrhem zabývala. Pozastavit takto legislativní postup je možné nejdéle na čtyři měsíce. Pokud je v této době dosaženo potřebného konsenzu, Evropská rada vrátí návrh zpět Radě, jež toto pozastavení ukončí a legislativní postup pokračuje. Pokud se však konsenzus v dané záležitosti mezi všemi členskými státy nenajde, nemusí být daný návrh směrnice navždy ztracen. V tomto případě může nejméně devět členských států, které si návrh směrnice přejí přijmout, navázat na základě dotčeného návrhu směrnice posílenou spolupráci. Pokud si tak přejí učinit, stačí jim k tomu jen jednoduché oznámení tohoto záměru EP, Komisi a Radě a posílená spolupráce je tím spuštěna. Nedochozí tak

¹⁰⁴ Čl. 1 Protokolu č. 21 o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva. Dle čl. 3 Protokolu mohou oznámit, že se přijímání a požívání daného opatření budou účastnit.

¹⁰⁵ Čl. 1 – 2 Protokolu č. 22 o postavení Dánska.

¹⁰⁶ CHALMERS, DAVIES a MONTI, „European Criminal Law“, 635-636.

k žádnému schvalování posílené spolupráce Radou. Pro ostatní případy jako je fungování posílené spolupráce, dodatečné přistupování dalších členských států a podobně se použijí všeobecná ustanovení o posílené spolupráci.¹⁰⁷

Dalšími oblastmi, kde lze navázat posílenou spolupráci, jsou záležitosti upravené články 86 odst. 1 a 87 odst. 3 SFEU – přijetí nařízení o vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce z Eurojustu a opatření týkající se operativní spolupráce mezi orgány členských států. Oba tyto akty se na rozdíl od předchozí trojice případů přijímají na základě zvláštního legislativního postupu, tudíž je v těchto otázkách vždy vyžadováno jednomyslnosti v rámci Rady a není potřeba sahat k nástroji záchranné brzdy. Pokud není potřebného konsenzu dosaženo jak na úrovni Rady, tak poté ani na úrovni Evropské rady, může skupina nejméně devíti členských států navázat na základě dotyčného nepřijatého nařízení či opatření posílenou spolupráci. Postup je stejný jako v předchozích případech, dotyčné členské státy oznámí navázání posílené spolupráce EP, Radě a Komisi a tím se považuje povolení k posílené spolupráci za udělené. Dále pak platí všeobecná ustanovení o posílené spolupráci.¹⁰⁸

Jak je z výše uvedeného patrné, specifikum posílené spolupráce v této oblasti představuje zvláštní zkrácený postup jejího navázání, který nevyžaduje celý proces schvalování rozhodnutí o povolení. Členským státům stačí jen oznámit, že zahajují posílenou spolupráci na základě aktu, jenž neprošel rozhodovacím procesem na principu jednomyslnosti. Je to z toho důvodu, že všechny podmínky pro navázání posílené spolupráce by tak měly být splněny. Nejmenší počet členských států je stanoven v ustanovení, oblast a cíle posílené spolupráce stanovuje nepřijatý akt. Tím, že se posílená spolupráce navazuje až po neúspěšném pokusu přijmout dotyčný akt na unijní úrovni, je splněna i podmínka toho, že posílená spolupráce může být přijata až jako poslední prostředek. Další specifikum je roztroušení skoro identických ustanovení u jednotlivých článků a posílená spolupráce se tak netýká veškerých záležitostí upravených v rámci PJSTV.

¹⁰⁷ Čl. 82 odst. 3 a 83 odst. 3 SFEU.

¹⁰⁸ Čl. 86 odst. 1 a 87 odst. 3 SFEU.

V praxi se v roce 2017¹⁰⁹ podařilo navázat a provést první posílenou spolupráci v této oblasti, konkrétně se jednalo o dlouho diskutované zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

¹⁰⁹ Viz Nařízení Rady EU 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

4. Uplatnění posílené spolupráce v praxi

V této části práce se zaměřím na aplikaci výše rozebraných ustanovení o posílené spolupráci v praxi. Do dnešní doby se jedná celkem o pět případů navázání posílené spolupráce. Poprvé k tomu došlo v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky (2010). Posléze v oblasti jednotné patentové ochrany (2011), dále v případě daně z finančních transakcí (2013) a v případě pravidel majetkových poměrů mezinárodních párů (2016). Zatím k poslednímu navázání posílené spolupráce došlo v případě zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (2017).

U každého případu navázání posílené spolupráce se zaměřím na události a vývoj vedoucí k posílené spolupráci a na následný proces povolení posílené spolupráce a na to, jak se Komise ve svých důvodových zprávách vypořádala s posuzováním jednotlivých podmínek, jejichž splnění je potřebné k následnému povolení posílené spolupráce. Rozeberu také dva dosud vydané rozsudky SDEU týkající se posílené spolupráce a tedy rozeberu, jaký postoj zaujal SDEU k celému povolovacímu procesu. U těch případů, kde došlo k zavedení posílené spolupráce čili k přijetí právních předpisů v jejím rámci, se podívám i na tento další vývoj a okomentuji ho.

4.1 Právo rozhodné ve věcech rozvodu a rozluky

K prvnímu úspěšnému navázání posílené spolupráce došlo až po více jak deseti letech od začlenění ustanovení o posílené spolupráci do Smluv. Předmět této spolupráce byla pravidla pro rozhodné právo ve věcech rozvodu a rozluky tzv. nařízení Řím III.

4.1.1 Cesta k posílené spolupráci

Komise představila již v roce 2006 svůj návrh nařízení týkající se této problematiky.¹¹⁰ Návrh navazoval na přijaté nařízení Rady (ES) č. 2201/2003 ze dne 27. listopadu 2003 o příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech manželských a ve věcech rodičovské zodpovědnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1347/2000 (tzv. nařízení Brusel II), které upravovalo pravomoc soudů k řízení ve věcech rozvodu a

¹¹⁰ Návrh Nařízení Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 2201/2003 ohledně příslušnosti a pravidel o právních předpisech použitelných v manželských věcech, COM(2006) 399, 17. července 2006.

rozluky a také vzájemné uznávání rozsudků, ale již neobsahovalo kolizní normy k určení rozhodného práva pro tyto rozvody a rozluky. To měl vyřešit tento návrh, jenž byl zpočátku zamýšlen jako další pozměňovací návrh k v té době již jednou novelizovanému nařízení Brusel II, nazývaném po novelizaci Brusel II bis. Návrh měl nejen přidat novou kapitolu o určování rozhodného práva, ale měl zároveň pozměnit pravidla upravující příslušnost. Posléze se stal návrhem samostatného nařízení, nazvaném Řím III. Jelikož se jedná o záležitosti prostoru svobody, bezpečnosti a práva upravené v části třetí hlavy V SFEU, Dánsko (které má v této oblasti trvalou výjimku),¹¹¹ Spojené království a Irsko (jež mají v této oblasti výjimku s možností volby účasti, kterou nevyužili)¹¹² se jeho přijímání neúčastnily. I když potřeba zavést jednotné kolizní normy v oblasti přeshraničních rozvodů získala podporu mezi členskými státy především z důvodů zamezení fenoménu „*forum shoppingu*“ čili tzv. „*nepřiměřeného spěchání k soudu*“¹¹³ a zajištění větší právní jistoty, dosáhnout jednomyslné dohody o návrhu mezi zbývajících 24 členskými státy se ukázalo být nemožné.¹¹⁴

Jednotlivé státy vzhledem ke své právní kultuře a tradici měly a mají k otázce rozvodu rozdílné postoje (od zcela liberálních např. v případě Švédska či Finska, kdy pro rozvedení manželství není potřeba žádného zvláštního důvodu, jen je možná šesti měsíční doba na rozmyšlení, až po státy, kde rozvod prakticky ani není možný, jako tomu je v případě Malty) a mají je i v případě určování rozhodného práva (státy, kde soudy automaticky aplikují své právo na rozvody s mezinárodním prvkem, tedy řídí se přístupem práva místa soudu – *lex fori* a státy, kde soudy používají sestupnou škálu kolizních kritérií, kterými stanovují právo, jenž má nejužší vazbu k manželům a jejich rozvodu).¹¹⁵ Tím pádem některé členské státy odmítaly přijmout to, že by v některých

¹¹¹ Čl. 1 – 2 Protokolu č. 22 o postavení Dánska.

¹¹² Čl. 1 Protokolu č. 21 o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva. Dle čl. 3 Protokolu mohou oznámit, že se přijímání a požívání daného opatření budou účastnit.

¹¹³ Jedná se o případy, kdy jeden z manželů podá žádost o rozvod před tím, než ji podá druhý, tak aby zajistil, že se soudní řízení bude řídit právními předpisy, které zabezpečí jeho vlastní zájmy.

¹¹⁴ PEERS, Steve, „Divorce, European Style: The First Authorization of Enhanced Cooperation“, *European Constitutional Law Review*, č. 6 (2010): 339–358, EBSCOhost (cit. 30. 7. 2018), 344-346.

¹¹⁵ KUIPERS, J.-J., „The Law Applicable to Divorce as Test Ground for Enhanced Cooperation“, 202-203.

situacích byly jejich soudy nuceny používat cizí rozvodové právo, které považují za více či méně omezující než jejich vlastní rozvodové právo. Proto nebylo vůbec jednoduché se shodnout na znění nařízení, které by uspokojilo všechny státy, a dosáhnout tak jednomyslnosti.

Nakonec na zasedání Rady v červnu 2008 ministři členských států dospěli k závěru, že kvůli nepřekonatelným obtížím nemůže být této jednomyslnosti dosaženo. Značný počet členských států nadále podporoval přijetí nařízení, takže se Rada snažila najít způsob, jak i přes tento nejednotný postoj postupovat dále. Projednány byly dvě možnosti. První zavrženou možností bylo vložení do nařízení ustanovení o výjimce, která by umožnila členskému státu jednostranným prohlášením neaplikovat část nařízení o rozhodném právu buď ve všech případech u soudu, či jen v některých případech. Druhou nakonec uskutečněnou možností bylo navázání posílené spolupráce.¹¹⁶

Za tímto účelem Rada nejdříve stanovila, že v přiměřené lhůtě nelze dosáhnout za použití příslušných ustanovení smluv cílů návrhu. Poté koncem července 2008 podala Komisi skupina osmi členských států¹¹⁷ žádost o předložení návrhu k navázání posílené spolupráce. V srpnu 2008 se k nim přidalo Bulharsko a v lednu 2009 Francie. Tím se zahájil postup navázání posílené spolupráce ještě na základě ustanovení dle znění Smlouvy z Nice. V tomto případě je vidět jak velký vliv může mít Komise na celý proces, neboť do března 2010 se v dané záležitosti nic nedělo. Komise zastávala zdráhavý přístup k zavedení posílené spolupráce. Tehdejší komisař zodpovědný pro tuto oblast Jacques Barrot se vyjádřil v tom smyslu, že počet deseti členských států není pro posílenou spolupráci v této oblasti dostatečný a že by se tím velmi roztříštila evropská úprava rodinného práva.¹¹⁸

Situace se změnila se jmenováním nové Komise v únoru 2010. Po Jacquesovi Barrotovi nastoupila Viviane Redingová, která již ve svém slyšení před EP jako

¹¹⁶ RADA EU, „Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 2201/2003 as regards jurisdiction and introducing rules concerning applicable law in matrimonial matters (Rome III) - Political guidelines“, *Rada EU ST 9985/08 INIT*, 29. května 2008, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9985-2008-INIT/en/pdf> (cit. 5. 8. 2018).

¹¹⁷ Itálie, Lucembursko, Maďarsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko, Slovinsko a Španělsko.

¹¹⁸ „European Union Split Over Divorce Law“, *Dw.com*, 16. 1. 2009, <https://www.dw.com/en/european-union-split-over-divorce-law/a-3950713> (cit. 5. 8. 2018).

navržená kandidátka uvedla, že je připravena předložit návrh posílené spolupráce v prvních měsících svého mandátu, pokud se nedosáhne jiného řešení.¹¹⁹ Návrh byl pak předložen Radě 24. března 2010 (tentokrát již dle ustanovení ve znění Lisabonské smlouvy), ještě předtím stihlo stáhnout svou žádost Řecko, takže navržená posílená spolupráce měla mít jen minimální požadovaný počet členských států dle čl. 20 odst. 2 SEU, a to devět. Do července 2010, kdy Rada přijala rozhodnutí povolující posílenou spolupráci, se připojilo dalších pět členských států.¹²⁰ Celkový počet států, které dostaly povolení k posílené spolupráci, se tak vyšplhal na 14.

4.1.2 Povolení posílené spolupráce

4.1.2.1 Návrh Komise

Návrh Komise má za cíl přezkoumat, zda jsou splněny veškeré právní podmínky pro navázání posílené spolupráce. Ve svém návrhu to činí systematicky a postupuje po jednotlivých ustanoveních. První podmínky, které Komise posuzovala, byly podmínky stanovené v článku 20 odst. 2 SEU, že se posílená spolupráce povoluje až jako „poslední prostředek“, pokud Rada „shledá, že cílů této spolupráce nelze dosáhnout v přiměřené lhůtě Unii jako celkem, a za podmínky, že se jí účastní nejméně devět členských států.“¹²¹ To bylo dle Komise splněno tím, když Rada na svém zasedání 5. a 6. června 2008 došla k závěru, že cílů nařízení nelze dosáhnout v přiměřené lhůtě, a tudíž pro Unii jako celek nelze najít jiné řešení než použít posílenou spolupráci jako posledního prostředku.¹²² Tomu samozřejmě napomohl způsob přijímání nařízení v této

¹¹⁹ EVROPSKÝ PARLAMENT, „Slyšení paní Viviane Redingové, navržené členky Komise pro spravedlnost, základní práva a občanství“, *Evropský parlament – Sdělení členům*, 7. 1. 2010, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/800/800797/800797cs.pdf (cit. 5. 8. 2018), 7.

¹²⁰ Německo podalo žádost 15. 4., Belgie 22. 4., Lotyšsko 17. 5., Malta 31. 5. a Portugalsko tak učinilo 4. 6. 2010.

¹²¹ Článek 20 odst. 2 SEU.

¹²² EVROPSKÁ KOMISE, „Návrh rozhodnutí Rady, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky“, *KOM/2010/104 v konečném znění*, 24. 3. 2010, bod 13.

oblasti, který je založen na jednomyslnosti.¹²³ Stejně tak, že zde již byla vyvinuta snaha přijmout dotyčné nařízení a existoval i jeho návrh, který byl delší dobu projednáván.¹²⁴

Kuipers ve svém článku namítá, že tato podmínka nebyla tak úplně splněna a že mohla být využita přechodová klauzule neboli tzv. *passerelle* obsažená v článku 81 odst. 3 SFEU, která by po jednomyslném schválení Radou umožnila přijmout dotyčné nařízení kvalifikovanou většinou.¹²⁵ Dle mého názoru by to však celý proces přijímání návrhu nařízení jen prodloužilo. Navíc by se pravděpodobně nenalezla potřebná jednomyslnost na Radě k tomuto postupu a na uplatnění posílené spolupráce by stejně došlo. I když Kuipers namítá, že by celý následný postup tedy i případné využití posílené spolupráce měl politickou legitimitu, neboť k využití přechodové klauzule se v šestiměsíční době vyjadřují jednotlivé vnitrostátní parlamenty, jež mohou vyjádřit svůj nesouhlas s jejím uplatněním. Tím pádem, kdyby vnitrostátní parlamenty neměly námitek, by bylo pro členské státy politicky obtížné nesouhlasit na Radě s využitím přechodové klauzule.¹²⁶ To je příhodný postřeh, platí to však jen v případě, když by se našel návrh, který by vyhovoval všem členským státům. Z jednání o návrhu je však zřejmé, že existovala skupina států, která měla v této problematice zcela odlišný postoj plynoucí z odlišné právní kultury. Pak by byl pravděpodobně obtížněji ospravedlnitelný návrh, který by byl aplikován i na státy, přes jejichž nesouhlas by byl přijat.

Podmínka minimálního počtu devíti účastníků se členských států byla také splněna v den podání návrhu Komisí. Návrh v tomto představoval i jistý impuls pro ostatní zdráhající státy, neboť se od jeho podání k návrhu připojilo dalších pět států, které možná nevěřili, že Komise návrh opravdu podá. Tato skutečnost rovněž prokázala, že je možné i po podání návrhu Komisí a před rozhodnutím Rady podávat ještě další žádosti a v případě Řecka je také i stahovat, i když k tomu došlo ještě před podáním návrhu Komisí.

Co se týče podmínky, že posílená spolupráce by měla být navázaná „v jedné z oblastí uvedených ve Smlouvách“¹²⁷ I tato byla dle Komise splněna, když členské státy

¹²³ Viz čl. 81 odst. 3 pododst. 1 SFEU.

¹²⁴ Od podání návrhu Komisí 17. července 2006 do zasedání Rady 5. - 6. června 2008.

¹²⁵ KUIPERS, J.-J., „The Law Applicable to Divorce as Test Ground for Enhanced Cooperation“, 215-216.

¹²⁶ Ibid., 216.

¹²⁷ Viz čl. 329 odst. 1 SFEU.

požádaly o povolení navázat posílenou spoluprací „v oblasti práva rozhodného ve věcech manželských (Řím III)“.¹²⁸ Komise se tak domnívá, že „kolizní normy v rodinném právu představují oblast ve smyslu Smluv nesporně omezenou, ale jasně vymezenou, ve které může být navázána posílená spolupráce.“¹²⁹ Komise v této souvislosti upřesňuje, že oblast nezahrnuje kolizní normy pro majetkové následky rozvodu ani není předmětem navrhované úpravy hmotné právo rozvodové.¹³⁰

Pokud jde o podporu cílů Unie, ochranu jejích zájmů a posilování procesu integrace, Komise uvádí, že přijetí pravidel v této oblasti pomůže posílit vzájemnou důvěru, zajistit rozvoj prostoru svobody, bezpečnosti a práva a slučitelnost kolizních norem v členských státech. Tento příznivý efekt platí jen mezi zúčastněnými státy navzájem. Pokud má případ spojitost s nezúčastněným státem, potenciál pro „spěchání k soudu“, kterému se tímto nařízením chtělo zabránit, bude stále existovat, neboť se na případ mohou použít jak kolizní normy nezúčastněného státu, tak i nařízení Řím III.¹³¹ Pokles počtu systémů kolizních norem platných pro rozvody z 26 na 18 různých právních režimů¹³² sice dokazuje jistou menší harmonizaci a posílení procesu integrace v této oblasti, ale ne dostatečnou na to, aby přiměla ostatní nezúčastněné členské státy, pro které jsou pravidla nařízení Řím III nepřijatelná, se připojit.

Podle článku 326 SFEU musí být posílená spolupráce „v souladu se Smlouvami a právem Unie.“ Dle Komise by posílená spolupráce neměla mít vliv na platné *acquis*, neboť byla navázána v oblasti, kde neexistují žádná společná unijní pravidla. Dále dodává, že nebude mít vliv na uplatňování nařízení Brusel II bis a rovněž bude v souladu s článkem 18 SFEU, který zakazuje diskriminaci na základě státní příslušnosti, neboť kolizní normy budou univerzálně aplikovatelné a budou se vztahovat na veškerá řízení u soudů zúčastněných členských států bez ohledu na státní příslušnost

¹²⁸ Kolizní normy dle čl. 81 odst. 2 SFEU a dle čl. 81 odst. 3 SFEU, který rozlišuje mezi kolizními normami v občanských a obchodních věcech obecně a opatřeními týkajícími se rodinného práva.

¹²⁹ EVROPSKÁ KOMISE, „Návrh rozhodnutí Rady, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky“, bod 16.

¹³⁰ *Ibid.*, bod 17.

¹³¹ PEERS, S., „Divorce, European Style: The First Authorization of Enhanced Cooperation“, 350.

¹³² EVROPSKÁ KOMISE, „Návrh rozhodnutí Rady, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky“, bod 36.

či bydliště stran. Kuipers toto ve svém článku rozporuje¹³³, protože dle jeho názoru může za určitých okolností docházet k diskriminaci osoby s dvojitou státní příslušností.¹³⁴ Takže to není ve skutečnosti tak jednoznačné.

Posílená spolupráce nesmí narušovat vnitřní trh, hospodářskou, sociální a územní soudržnost, zachovávat obchod bez překážek a diskriminace a nenarušovat hospodářskou soutěž.¹³⁵ I to je dle Komise splněno a navíc návrh napomůže řádnému fungování vnitřního trhu, protože odstraní překážky bránící volnému pohybu osob v zúčastněných státech.¹³⁶ Tyto argumenty mohou být zpochybněny, protože se za prvé jedná o omezený počet členských států a za druhé spojitost mezi zjednodušením rozvodového řízení a usnadněním volného pohybu osob není příliš přímá.

Nakonec se přijetí společných kolizních norem nedotkne ani práv a povinností nezúčastněných členských států. Tyto státy budou mít i nadále svá vlastní pravidla mezinárodního práva soukromého pro záležitosti rozhodného práva pro rozvody a rozluky. Posílená spolupráce ani nemůže porušovat žádné mezinárodní dohody o rozhodném právu pro rozvody a rozluky, neboť žádné neexistují.¹³⁷

4.1.2.2 Souhlas Evropského parlamentu

Evropský parlament udělil svůj souhlas dne 16. června 2010. Rovněž i členové EP ověřovali soulad návrhu se všemi podmínkami a došel k podobně shodným závěrům jako Komise. Mimo přezkumu podmínek ve svém usnesení vyzývá Radu, aby v rámci posílené spolupráce přijala rozhodnutí dle čl. 333 odst. 2, a tedy aby Rada změnila

¹³³ KUIPERS, J.-J., „The Law Applicable to Divorce as Test Ground for Enhanced Cooperation“, 224-225.

¹³⁴ Dle něj je ustanovení o volbě rozhodného práva stranami, dle práva státu, jehož je jeden z manželů v době uzavření dohody státním příslušníkem, podryváno tím, že nařízení přenechává otázku jak řešit případy vícenásobné státní příslušnosti na vnitrostátním právu. Některé státy totiž provádějí test efektivní státní příslušnosti ke stanovení státní příslušnosti, ke které má člověk nejužší vazbu. Pro členské státy jako Belgie je takovou efektivní st. příslušností st. příslušnost místa soudu, pokud ji osoba disponuje. Tím pádem může dojít k odmítnutí rozhodného práva zvoleného na základě st. příslušnosti, kterou sice osoba disponuje, ale dle soudu není v době řízení o rozvodu efektivní.

¹³⁵ Viz čl. 326 SFEU.

¹³⁶ EVROPSKÁ KOMISE, „Návrh rozhodnutí Rady, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky“, bod 44.

¹³⁷ Ibid., body 46-48.

v rámci posílené spolupráce způsob přijetí nařízení ze zvláštního legislativního postupu (vycházející ze znění článku 81 odst. 3 SFEU) na řádný legislativní postup.¹³⁸ Tím si tak chtěl Parlament zajistit vliv na přijetí nařízení Řím III, neboť by byl v rámci řádného legislativního procesu plně zapojen do tvorby a přijetí nařízení¹³⁹ na rozdíl od zvláštního legislativního postupu, kde by byl v daném případě jen konzultován.¹⁴⁰ Tento apel se však u Rady nedočkal odezvy. S čímž pravděpodobně EP počítal, neboť by jinak využil udělení svého souhlasu k ovlivnění obsahu nařízení Řím III. Z čehož vyplývá, že se zněním návrhu nařízení byl pravděpodobně spokojen, jinak by neudělil svůj souhlas nebo by aspoň jeho neudělením hrozil.

4.1.2.3 Rozhodnutí Rady

K rozhodnutí Rady o povolení posílené spolupráce došlo již necelé čtyři měsíce po podání návrhu Komisí 12. července 2010.¹⁴¹ V tomto období předložilo dopisem svou žádost Komisi dalších pět členských států. V této skutečnosti se liší přijaté rozhodnutí od návrhu Komise. Samotné rozhodnutí o povolení je velmi stručné. Obsahuje jen dva články. První článek obsahuje seznam členských států, kterým se povoluje navázat mezi sebou posílenou spoluprací, a vymezení dotyčné oblasti, ve které se uplatní toto povolení. Druhý článek zahrnuje jen prohlášení, že rozhodnutí vstupuje v platnost dnem přijetí.¹⁴² V návrhu Komise¹⁴³ byl ještě třetí článek, jenž stanovoval, kterým členským státům je rozhodnutí určeno. Vzhledem k tomu, že se jedná o rozhodnutí o povolení, tak by jako takové mělo být rámcově určeno všem členským státům, neboť posílená spolupráce je otevřená všem.

¹³⁸ EVROPSKÝ PARLAMENT, „Legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 16. června 2010 k návrhu rozhodnutí Rady, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky (09898/2/2010 – C7-0145/2010 – 2010/0066(NLE))“, *Úř. věst. C 236E*, 12.8.2011, 179–181, bod Q.

¹³⁹ Viz čl. 289 odst. 1 a čl. 294 SFEU.

¹⁴⁰ Viz čl. 81 odst. 3 pododst. 1 SFEU.

¹⁴¹ RADA EU, „Rozhodnutí Rady (EU) č. 405/2010 ze dne 12. července 2010, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky“, *Úř. věst. L 189*, 22. 7. 2010, s. 12–13.

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ EVROPSKÁ KOMISE, „Návrh rozhodnutí Rady, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky“.

V odůvodnění rozhodnutí¹⁴⁴ je zmíněný cíl, který se bude posílená spolupráce snažit podporovat. Dále je zde ve stručnosti popsán popis předchozího postupu a potvrzeno, že všechny podmínky byly splněny. Žádné hlubší hodnocení podmínek důvody přijetí rozhodnutí neobsahují. Tuto práci již odvedla ve svém návrhu Komise.

4.1.3 Zavedení posílené spolupráce

Postup k přijetí rozhodnutí o zavedení posílené spolupráce se provádí na stejném právním základě jako přijetí aktu v této oblasti za normálních podmínek na unijní úrovni. To znamená, že celý postup se v tomto případě řídil článkem 81 odst. 3 pododst. 1 SFEU. Dle tohoto článku přijímá Rada opatření (v tomto případě nařízení) týkající se rodinného práva s mezinárodním prvkem zvláštním legislativním postupem, tj. po konzultaci s EP rozhoduje Rada jednomyslně. Návrh nařízení zavádějící posílenou spolupráci předložila Komise zároveň s návrhem rozhodnutí o jejím povolení. Volbu nařízení jako druhu aktu, který bude v daném případě využit, odůvodnila Komise tím, že „*nutnost právní jistoty a předvídatelnosti volá po jasnosti a jednotnosti pravidel.*“¹⁴⁵ Navrhovaná pravidla jsou podle ní jasná a podrobná a nevyžadují tak další provedení ve vnitrostátních právních předpisech. Kdyby byl členským státům ponechán prostor pro zvážení v případě provedení těchto pravidel, byla by ohrožena právní jistota a předvídatelnost, o něž se usiluje.¹⁴⁶

Konečné nařízení, kterým se zavádí posílená spolupráce v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky, bylo přijato Radou 20. prosince 2010 a používá se od 21. června 2012 s výjimkou článku 17, jenž se začal používat již o rok dříve.¹⁴⁷

První případ posílené spolupráce dopadl dle mého názoru celkem úspěšně. Po váhavém počátku, kdy návrh na povolení posílené spolupráce skoro dva roky netknutě ležel u Komise, se jí nakonec zdárně podařilo navázat. I když se Komise vypořádala s posouzením podmínek k jejímu navázání povrchněji, než jaké bylo mé očekávání, s vágně stanovenými podmínkami jako je např. hospodářská, sociální a

¹⁴⁴ RADA EU, „Rozhodnutí Rady č. 405/2010“.

¹⁴⁵ EVROPSKÁ KOMISE, „Návrh nařízení Rady (EU), kterým se zavádí posílená spolupráce v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky“, KOM/2010/105 v konečném znění, 24. 3. 2010, bod 4.4.

¹⁴⁶ Ibid, bod 4.4.

¹⁴⁷ Článek 21 nařízení Rady (EU) č. 1259/2010 ze dne 20. prosince 2010, kterým se zavádí posílená spolupráce v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky.

územní soudržnost či nenarušení vnitřního trhu to asi ani jinak nešlo. Nakonec se naplnil i jeden z účelů posílené spolupráce a to v průběhu let umožnit připojení dalších připravených států se v dané oblasti integrovat. V následujících letech se postupně připojily další tři státy – v roce 2012 Litva,¹⁴⁸ v roce 2014 Řecko¹⁴⁹ a jako dosud poslední v roce 2016 Estonsko.¹⁵⁰ Celkový počet se tak vyšplhal na současných 17 členských států, a tak se této posílené spolupráce účastní již většina členských států. Kvůli rozdílnosti v přístupu k mezinárodním prvkům soudního systému ostatních členských států je však velmi nepravděpodobné, že by došlo k integraci všech členských států.

4.2 Jednotná patentová ochrana

Předmět posílené spolupráce navázané jako druhé v pořadí měl výrazně delší anabázi vývoje než předchozí případ. Posílená spolupráce v tomto případě však byla úspěšnější, co se týče zapojení členských států do ní. Do jejího navázání se zapojily všechny členské státy kromě Itálie a Španělska. Itálie se dodatečně připojila dne 30. září 2015.¹⁵¹ Tato posílená spolupráce je významná z toho důvodu, že to byl první případ posílené spolupráce, který byl napaden žalobou na neplatnost a ke kterému se tak vyjadřoval SDEU. A to jak v případě jejího povolení, tak i v případě jejího provádění. Druhý případ však není pro tuto práci podstatný, neboť se netýká uplatňování ustanovení o posílené spolupráci, ale konkrétního nařízení přijatého v jejím rámci.

¹⁴⁸ Viz rozhodnutí Komise (EU) 2012/714 ze dne 21. listopadu 2012, kterým se potvrzuje účast Litvy na posílené spolupráci v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky, *Úř. věst. L 323, 22.11.2012, s. 18–19.*

¹⁴⁹ Viz rozhodnutí Komise (EU) 2014/39 ze dne 27. ledna 2014, kterým se potvrzuje účast Řecka na posílené spolupráci v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky, *Úř. věst. L 23, 28.1.2014, s. 41–42.*

¹⁵⁰ Viz rozhodnutí Komise (EU) 2016/1366 ze dne 10. srpna 2016, kterým se potvrzuje účast Estonska na posílené spolupráci v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky, *Úř. věst. L 216, 11.8.2016, s. 23–25.*

¹⁵¹ Viz rozhodnutí Komise (EU) 2015/1753 ze dne 30. září 2015, kterým se potvrzuje účast Itálie na posílené spolupráci v oblasti vytvoření jednotné patentové ochrany, *Úř. věst. L 256, 1.10.2015, s. 19–20.*

4.2.1 Cesta k posílené spolupráci

Všechny členské státy EU jsou členy Evropské patentové organizace fungující od roku 1977 na základě Evropské patentové úmluvy, která byla přijata v roce 1973 a k dnešnímu dni se jí účastní 38 států.¹⁵² Evropský patentový úřad (dále jen „EPÚ“) je výkonným subjektem této organizace a jako takový uděluje evropské patenty platné v několika či ve všech členských státech podle přání žadatele, kromě toho také zpracovává mezinárodní patentové přihlášky. Evropský patent ve své podstatě představuje svazek národních patentů, neboť se na jeho vydání a administraci vztahují vnitrostátní pravidla jednotlivých států, ve kterých byl udělen. Pokud chce patent jeho majitel využít i v jiném členském státě než, ve kterém byl udělen, musí ho v daném státě validovat u příslušného orgánu, což většinou obnáší překlad patentového dokumentu a platbu administrativního poplatku. Komplikovaná situace je rovněž i v případě soudních sporů, které se vedou na základě vnitrostátních předpisů jednotlivých států. Jeden patent tak může vyvolat vnitrostátní řízení ve více státech. Již dlouho bylo toto vše považováno za neúčinné a nákladné.¹⁵³ Snahy zlepšit tento systém se objevily už po vzniku evropského patentu v 70. letech, ale nebyly úspěšné. Až v roce 2000 přišla Komise se svým návrhem nařízení o jednotném patentu Společenství.¹⁵⁴

Tento patent měl fungovat vedle vnitrostátních patentů a evropského patentů a stejně jako evropský patent měl být udělován EPÚ. Měl nabídnout zjednodušená a cenově výhodná ustanovení o překladu. Měl být udělován v jednom ze tří úředních jazyků EPÚ¹⁵⁵, posléze měl být v tomto jazyce zveřejněn spolu s překladem nároků do ostatních dvou jazyků a tím nabýt účinnost v celé EU.¹⁵⁶ Návrh však ztroskotal na

¹⁵² Viz „Member states of the European Patent Organisation“, European Patent Office, (cit. 3. 8. 2018), <http://www.epo.org/about-us/foundation/member-states.html>.

¹⁵³ Komise ve svém sdělení EP a Radě o zlepšení patentového systému v Evropě (KOM/2007/165) poukázala na obrovské rozdíly v přímých nákladech mezi evropským patentem na jedné straně a americkým nebo japonským patentem na straně druhé.

¹⁵⁴ PISTOIA, Emanuela, „Enhanced cooperation as a tool to...enhance integration? Spain and Italy v. Council“, *Common Market Law Review* 51 (2014): 247-260, *Kluwer Law International* (cit. 19. 9. 2017), 249.

¹⁵⁵ Anglický, francouzský a německý jazyk.

¹⁵⁶ EVROPSKÁ KOMISE, „Důvodová zpráva návrhu rozhodnutí Rady, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti vytvoření jednotné patentové ochrany“, *KOM/2010/790 v konečném znění*, 14. 12. 2010.

nemožnosti se dohodnout na jednotném patentovém soudním systému a jazykovém režimu. Nové diskuze na toto téma byly zahájeny v roce 2007, kdy Komise vydala sdělení o zlepšení patentového systému v Evropě, v němž mimo jiné uvedla tři možná řešení včetně svého kompromisního návrhu a uvedla rovněž, že stojí za zvážení probíhající projekty strojového překladu. Přijetí sdělení mělo za následek obnovení jednání v Radě. V červnu 2010 představila Komise nový návrh nařízení Rady o ujednáních o překladu pro patent EU. I ten se nesetkal s úspěchem a jednání Rady se na podzim 2010 znovu zablokovala a potřebného konsenzu nebylo dosaženo. I když pro přijetí opatření k vytvoření jednotného patentu EU dle článku 118 odst. 1 SFEU stačí kvalifikovaná většina, protože je přijímán řádným legislativním postupem, ke stanovení jazykového režimu tomu tak není a dle čl. 118 odst. 2 SFEU je vyžadována jednomyslnost. Bez stanovení pravidel pro používání jazyků nemělo zřízení jednotného patentu EU smysl. Během zasedání Rady v říjnu 2010 oznámilo několik členských států, že pokud Rada nedospěje k dohodě do konce roku, jsou připraveny vzít v úvahu možnost navázání posílené spolupráce v této oblasti. Neexistence jednomyslného postoje ohledně další práce na návrhu nařízení byla zaznamenána na zasedání Rady 10. listopadu 2010. O měsíc později pak byla potvrzena existence nepřekonatelných překážek, pro něž není v současné či dohledné době možné dosáhnout jednomyslnosti. Za těchto okolností podalo 12 členských států¹⁵⁷ Komisi žádost o navázání posílené spolupráce. Hned vzápětí se k nim přidala skupina dalších 13 členských států.¹⁵⁸ Celkem tak podalo žádost o navázání posílené spolupráce v oblasti vytvoření jednotné patentové ochrany 25 členských států.

4.2.2 Povolení posílené spolupráce

4.2.2.1 Návrh Komise

Komise předložila návrh na navázání posílené spolupráce 14. prosince 2010. Posouzení právních podmínek pro posílenou spolupráci je v tomto případě značně rozsáhlejší a detailnější i proto, že jednotný patent má schopnost ovlivnit vnitřní trh

¹⁵⁷ Dánsko, Estonsko, Finsko, Francie, Litva, Lucembursko, Německo, Nizozemsko, Polsko, Slovinsko, Spojené království a Švédsko

¹⁵⁸ Belgie, Bulharsko, Česká republika, Irsko, Kypr, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko a Slovensko

daleko více, než tomu bylo v případě kolizních norem týkajících se rozvodu. Zda byla posílená spolupráce navázána jako poslední prostředek, je i v tomto případě značně diskutabilní a tato otázka jako taková byla řešena i před SDEU. Komise se v této věci spoléhala na závěry z Rady dne 10. prosince, kde se potvrdilo, že existují nepřekonatelné překážky znemožňující v současné i dohledné době přijmout jednomyslné rozhodnutí. Dále Rada podotýkala, že předmětná ujednání o překladu jsou pro vytvoření jednotného patentu nezbytná, a tudíž cílů nařízení o patentu EU nešlo při uplatnění příslušných ustanovení Smluv dosáhnout v přiměřené lhůtě. Žádost k navázání posílené spolupráce byla podána 12 členskými státy, takže i v této části byly všechny podmínky podle čl. 20 odst. 2 SEU splněny.¹⁵⁹

Co se týče oblasti, ve které je posílená spolupráce navázána, dle Komise představuje vytvoření jednotné patentové ochrany dostatečně homogenní a strukturovaný předmět na to, aby mohl představovat jasně vymezenou oblast, v níž lze navázat posílenou spolupráci. Jednotná patentová ochrana není ani zahrnuta ve výčtu výlučných pravomocí v čl. 3 odst. 1 SFEU. V rámci SFEU jsou její ustanovení zařazena do kapitoly sblížování právních předpisů a odkazují na vytváření a fungování vnitřního trhu, který představuje jednu z oblastí, kde se dle článku 4 SFEU uplatňuje sdílená pravomoc. Jednotná patentová ochrana je tím pádem oblastí v rámci nevýlučné pravomoci Unie, ve které lze navázat posílenou spolupráci dle čl. 20. odst. 1 SEU. Touto otázkou se pak také zabýval SDEU ve svém rozhodnutí.¹⁶⁰

V otázce prosazování cílů Unie, ochraně jejích zájmů a posílení procesu integrace, je zde velmi jasná odpověď. Bez posílené spolupráce by v Unii pokračovaly dále velmi nákladné systémy jednotlivých vnitrostátních patentů a evropského patentu. Vynálezci jsou nuceni vysokými náklady a složitostmi s validacemi a překlady chránit své vynálezy a objevy většinou jen v několika málo členských státech. Jednotný patent má přinést zjednodušení, neboť má platit na území všech zúčastněných států bez nutnosti dalších administrativních úkonů. Tím se sníží náklady a zmizí všechny složitosti s překlady a validací. A přinese to pozitivní přínos pro vynálezce a tím pádem i pro fungování vnitřního trhu. Zároveň by snadný přístup k patentové ochraně podněcoval výzkum a vývoj a přispíval by k vhodným rámcovým podmínkám pro jejich podporu. To by rovněž podnítilo větší investice do vývoje a výzkumu, což by přispělo

¹⁵⁹ EVROPSKÁ KOMISE, „Důvodová zpráva návrhu rozhodnutí Rady, KOM/2010/790“.

¹⁶⁰ Ibid.

k vědeckému a technickému pokroku v celé Unii. V zájmu Unie také je, aby jednotným systémem patentové ochrany atraktivní svůj trh, a tím zvýšila svou konkurenceschopnost v globálním měřítku. S tím také souvisí podmínka, že posílená spolupráce nesmí narušovat vnitřní trh nebo hospodářskou, sociální a územní soudržnost a nesmí vytvářet překážku ani diskriminaci v obchodu mezi členskými státy. Vytvoření jednotné patentové ochrany skupinou členských států dle Komise rozhodně přispěje k fungování vnitřního trhu tím, že se omezí potíže způsobené roztržitým patentovým systémem. K jednotné patentové ochraně by měli mít zajištěn rovný přístup všichni držitelé patentů jak ze zúčastněných států, tak i z členských států neúčastnících se posílené spolupráce. Sídlo hospodářského subjektu bude pro přístup k jednotnému patentu nepodstatné.¹⁶¹

To hraje roli zejména v požadavku nenarušení hospodářské soutěže, kdy se neúčastníci státy nemusí obávat, že by to ovlivnilo rozhodnutí o investicích ve prospěch nebo neprospěch daného členského státu. Systém jednotného patentu bude otevřen, a to všem. Vynálezci z nezúčastněných států při získávání ochrany patentů v zúčastněných členských státech budou mít přístup k jednotné patentové ochraně stejný jako jejich protějšky ze zúčastněných členských států. Stejně to je i naopak, kdy vynálezci ze zúčastněných států budou muset stejně jako jejich kolegové z nezúčastněných států podstupovat validaci či získat vnitrostátní patent, pokud budou chtít mít svůj vynález chráněn i v nezúčastněné zemi. Jednotný patent tak nemůže představovat překážku v obchodu.¹⁶²

To je spojeno i se zachováním práv nezúčastněných členských států. Jednotná patentová ochrana bude platit jen na území zúčastněných států s tím, že k ní budou mít otevřený přístup i subjekty z nezúčastněných států. Právo nezúčastněných členských států na vlastní patentovou ochranu tím však není dotčeno.¹⁶³

Komise nakonec konstatovala, že všechny podmínky k navázání posílené spolupráce jsou dle ní splněny.

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ Ibid.

4.2.2.2 Souhlas Evropského parlamentu a rozhodnutí Rady

Souhlas EP byl udělen dne 15. února 2011, tak jako v prvním případě posílené spolupráce i zde apeloval EP na Radu, aby v oblasti jazykového režimu, kde je k přijímání aktů vyžadovaná jednomyslnost, využila přechodové klauzule v článku 333 odst. 2 SFEU a umožnila tak zde uplatňovat řádný legislativní postup.¹⁶⁴ Rada ani tentokrát tuto výzvu nevyslyšela. Rozhodnutí Rady bylo poté přijato dne 10. března 2011, tedy necelé tři měsíce po podání návrhu Komisí. Posílená spolupráce byla povolena pro celkem 25 členských států.¹⁶⁵

Jediné dva členské státy stály mimo. Byly jimi Itálie a Španělsko, které nesouhlasily s navrhovaným jazykovým režimem jednotného patentu EU. Nelíbilo se jim, že by se měly používat jen tři úřední jazyky – angličtina, francouzština a němčina. Tyto jazyky byly vybrány nejen proto, že jsou nejrozšířenější v EU, ale jsou to také úřední jazyky EPÚ. Španělsko a Itálie tvrdily, že takový jazykový režim by představoval neoprávněnou výhodu především pro francouzské a německé podniky. Zasazovaly se tak o to, aby k těmto třem jazykům byly přibrány i jejich jazyky a byl tak vytvořen jazykový režim, který využívá Úřad pro harmonizaci na vnitřním trhu. Itálie byla ochotná se dohodnout i na možnosti jediného úředního jazyka angličtiny s možností majitele patentu si vybrat ještě k tomu jeden z úředních jazyků EU. Ostatní státy podporovaly režim tří jazyků. Itálie a Španělsko nakonec podaly žalobu na neplatnost rozhodnutí Rady povolující posílenou spolupráci.¹⁶⁶

4.2.3 Rozsudek Soudního dvora EU ve spojené věci C-274/11 a C-295/11

Poprvé od vytvoření mechanismu posílené spolupráce byl SDEU vyzván, aby přezkoumal legalitu rozhodnutí o povolení této spolupráce. Žalobu na neplatnost tohoto

¹⁶⁴ EVROPSKÝ PARLAMENT, „Legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 15. února 2011 o návrhu rozhodnutí Rady, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti vytvoření jednotné patentové ochrany (05538/2011 – C7-0044/2011 – 2010/0384(NLE))“, *Úř. věst. C 188E*, 28. 6. 2012, s. 76–79.

¹⁶⁵ RADA EU, „Rozhodnutí Rady (EU) č. 167/2011 ze dne 10. března 2011, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti vytvoření jednotné patentové ochrany“, *Úř. věst. L 76*, 22. 3. 2011, s. 53–55.

¹⁶⁶ Pistoia, E., „Enhanced cooperation as a tool to...enhance integration? Spain and Italy v. Council“, 250-251.

aktu podalo Španělsko a Itálie v červnu 2011.¹⁶⁷ Soudní dvůr seskupil jejich argumenty do pěti žalobních důvodů.

Prvním žalobní důvod spočíval v tvrzeném nedostatku pravomoci Rady k povolení posílené spolupráce v daném případě. Španělsko a Itálie tvrdily, že dotčená oblast uvedená v článku 118 SFEU nesouvisí se sdílenými pravomocemi, ale spadá do výlučné pravomoci Unie dle čl. 3 odst. 1 písm. b) SFEU, neboť se týká „*stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu.*“ Došlo tak k porušení článku 20 odst. 1 SEU a Rada neměla pravomoc posílenou spoluprací zavést.¹⁶⁸

Druhým žalobním důvodem bylo tvrzení, že povolením posílené spolupráce Rada zneužila svou pravomoc, neboť její skutečným cílem bylo vyloučit Španělsko a Itálii z jednání o jazykových režimech jednotného patentu, a tím jim tak upřít právo vyplývající z čl. 118 odst. 2 SFEU ohradit se proti přijetí jazykového režimu, se kterým nemohou souhlasit.¹⁶⁹

Třetí žalobní důvod spočíval v domnělém porušení podmínky v čl. 20 odst. 2 SEU, dle které rozhodnutí o povolení posílené spolupráce musí být přijato až jako poslední prostředek. Itálie se Španělskem argumentovaly tím, že jednání trvala necelých šest měsíců, a proto tak nemohly být vyčerpány všechny možnosti vyjednávání mezi členskými státy.¹⁷⁰

Čtvrtý žalobní důvod zahrnoval porušení článku 20 odst. 1 SEU tím, že posílená spolupráce nesleduje cíle Unie, nepodporuje integraci a naopak narušuje jednotnost, dále porušení čl. 118 tím, že jednotná ochrana nebude platit po celé Unii, tak jak to stanovuje tento článek a nakonec porušení čl. 326 a 327 SFEU tím, že posílená spolupráce narušuje vnitřní trh a vytváří překážku a diskriminaci v obchodu mezi členskými státy, když jazykový režim jednotné patentové ochrany zvýhodní podniky pracující v němčině, angličtině či francouzštině, navíc je porušeno právo Španělska a

¹⁶⁷ Španělsko podalo žalobu dne 3. června 2011 a Itálie dne 10. června 2011. Dne 10. července 2012 došlo ke spojení obou věcí C-274/11 a C-295/11 pro účely ústní části řízení a rozsudku.

¹⁶⁸ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ve spojené věci C-274/11 a C-295/11 ze dne 16. dubna 2013 - Španělské království a Italská republika proti Radě Evropské unie, body 10-11.

¹⁶⁹ Ibid., bod 27.

¹⁷⁰ Ibid., body 42-44.

Itálie účastnit se této posílené spolupráce v budoucnu, neboť je upřednostňován jazykový režim, se kterým tyto státy nesouhlasí.¹⁷¹

Nakonec v pátém žalobním důvodu vytýkaly Radě, že nezohlednila soudní systém Unie, když povolila tuto spolupráci.¹⁷²

Soudní dvůr všechny výše uvedené žalobní důvody ve svém rozsudku ze dne 16. dubna 2013 zamítl.

Soudní dvůr se ve svém rozhodnutí zdržel toho, že by poskytl konceptu posílené spolupráce jasné základy a ohraničení toho, jak by se měly jednotlivé podmínky aplikovat. Naopak dle doporučení generálního advokáta Yvese Bota, jehož názorů se SDEU ve svém rozhodnutí držel, provedl jen omezený přezkum věci. Bot k tomu dodává, že Soudní dvůr musí dbát základní zásady dělby pravomocí v rámci Společenství. Takže v případě, kdy Smlouvy přiznávají Radě rozsáhlé legislativní pravomoci, i co se týče zavádění posílené spolupráce a je jen na ní, aby posoudila veškeré nezbytné podmínky, Soudní dvůr si nemůže tuto pravomoc přivlastnit a nahradit ho vlastním posouzením nezbytnosti či vhodnosti přijatého opatření. Naopak se má omezit jen na přezkum toho, zda se při výkonu této pravomoci „*nedopustil zjevného pochybení či zneužití pravomoci nebo zda zjevně nepřekročil meze své posuzovací pravomoci.*“¹⁷³

K prvnímu žalobnímu důvodu Soudní dvůr namítl, že pravidla hospodářské soutěže jsou stanovena v článcích 101 až 109 SFEU a článek 118 SFEU představuje jedno z "*příslušných ustanovení smluv*", v souladu s nimiž může EU "*přijmout opatření určená k vytvoření nebo zajištění fungování vnitřního trhu* ", tak jak je to uvedeno v čl. 26 odst. 1 SFEU. Vzhledem k tomu, že článek 118 je zahrnut do části třetí hlavy I pojednávající o vnitřním trhu, který spadá dle čl. 4 odst. 2 písm. a) SFEU do pravomocí sdílených mezi Unií a jejími členskými státy, nemůže být považován za výlučnou pravomoc.¹⁷⁴ Navíc kdyby byl článek 118 SFEU začleněn do oblasti působnosti článků 101-109 SFEU, jak tvrdí Itálie se Španělskem, bylo by to v rozporu s čl. 2 odst. 6

¹⁷¹ Ibid., body 60, 64, 70-72, 79.

¹⁷² Ibid., bod 87.

¹⁷³ Stanovisko generálního advokáta Yvese Bota ve spojené věci C-274/11 a C-295/11 přednesené dne 11. prosince 2012, bod 29.

¹⁷⁴ Rozsudek Soudního dvora ve spojené věci C-274/11 a C-295/11, bod 20.

SFEU, který stanoví, že „*rozsah a způsob výkonu pravomocí Unie určují ustanovení Smluv týkající se jednotlivých oblastí.*“¹⁷⁵ Soudní dvůr tak tento důvod zamítl.

Druhý žalobní důvod Soudní dvůr také zamítl z důvodu toho, že nemožnost dosažení cílů posílené spolupráce v přiměřené lhůtě Unii jako celkem, nemusí být jen z důvodů, že některé státy se nechtějí v dané oblasti integrovat, ale i z jiných důvodů včetně důvodu neochoty některých členských států dohodnout se na společném řešení. Také dodává, že nic v člácích 20, 326 až 334 SFEU nezakazuje členským státům tuto spolupráci navázat v rámci pravomocí Unie, které jsou vykonávány jednomyslně. A naopak článek 333 odst. 1 SFEU dokazuje, že tyto druhy pravomocí jsou naopak k navázání posílené spolupráce vhodné.¹⁷⁶

Co se týče třetího žalobního důvodu, Soudní dvůr podotýká, že Rada, která přijímá konečné rozhodnutí o povolení posílené spolupráce, má nejlepší předpoklady k posouzení toho, zda členské státy opravdu nejsou schopny přijmout určitý právní předpis v dohledné době pro Unii jako celek, protože rozhodnutí o povolení je až posledním krokem poté co návrh posoudí a podá Komise a odsouhlasí EP. Soudní dvůr tedy musí ověřit to, jestli Rada důkladně a nestranně přezkoumala relevantní skutečnosti a zda je závěr dostatečně odůvodněný.¹⁷⁷ Na tomto základě dospěl Soudní dvůr k závěru, že neexistoval žádný kompromis, kterého by bylo možné dosáhnout v dohledné době. Byl sice debatován značný počet variant jazykových režimů, ale žádný si nezískal takovou podporu, která by vedla k přijetí ucelené právní úpravy týkající se jednotné patentové ochrany.¹⁷⁸ Odůvodnění shledal jako dostatečné, protože spadá do kontextu, který jednotliví aktéři dobře znají, může být stručné. Nelze tedy dospět k závěru, že by rozhodnutí bylo stiženo vadou.¹⁷⁹

Soudní dvůr odmítl veškerá tvrzení ve čtvrtém žalobním důvodu. Zdůraznil, že požadovaná jednotnost je v rámci posílené spolupráce omezena na členské státy, které se jí účastní, a zároveň ustanovení v předmětném článku 118 SFEU týkající se Unie by měly být chápány jako týkající se jen zúčastněných států. Toto nutně vyplývá z čl. 20 odst. 4 SFEU, který stanoví, že „*[a]kty přijaté v rámci posílené spolupráce zavazují*

¹⁷⁵ Ibid., bod 23.

¹⁷⁶ Ibid., bod 35.

¹⁷⁷ Ibid., bod 52-54.

¹⁷⁸ Ibid., bod 56.

¹⁷⁹ Ibid., bod 58.

*pouze zúčastněné členské státy.*¹⁸⁰ Soudní dvůr dále poznamenal, že v záležitosti, zda jazykový režim představuje takové narušení vnitřního trhu, hospodářské soutěže a diskriminaci, nemůže v rámci projednávaných žalob zkoumat, protože jako taková nejsou konstitutivním prvkem rozhodnutí o povolení posílené spolupráce.¹⁸¹ Tvrzení, že posílená spolupráce nezachovává práva nezúčastněných členských států, Soudní dvůr také zamítl s tím, že v rámci posílené spolupráce se nesmějí přijímat opatření, která by bránila nezúčastněným státům ve výkonu jejich pravomocí a práv a plnění povinností, ale že takovými opatřeními nejsou ta opatření, se kterými nezúčastněné státy pouze nesouhlasí. Jinak jim nebrání nic v tom, aby se k posílené spolupráci přidaly.¹⁸²

Poslední žalobní důvod soud zamítl s tím, že rozhodnutí Rady o povolení nemá poskytovat podrobnosti k zavedení posílené spolupráce, ale jeho cílem je jen vymezit oblast a cíle posílené spolupráce a povolit ji. Takže Rada nebyla povinna upřesnit navrhovanou úpravu soudního řešení sporů.¹⁸³

Soudní dvůr se ve svém rozhodnutí snažil být zdrženlivý a šel cestou nejmenšího odporu. Dle mého názoru potvrdil, že posílená spolupráce je především prostředek, který se bude využívat především v případech, kdy nelze dosáhnout z jakéhokoliv důvodu konsenzu ohledně konkrétní právní úpravy a ne, kdy se některé státy nechtějí či nemůžou v dané oblasti v daný moment integrovat. Také potvrdil, že to zda jednání dospěla do takového bodu, kdy už se může posílená spolupráce použít jako poslední prostředek je plně v rukou Rady a určení přiměřené lhůty, v které nelze dosáhnout cíle posílené spolupráce Unii jako celku, je tedy plně politické rozhodnutí. Soudní dvůr ve svém rozhodnutí nezabíhal do detailů, co se týče narušení vnitřního trhu a hospodářské soutěže. A dopady a účinky posílené spolupráce v rámci těchto oblastí odmítl zkoumat a zmínil jen to, že v rámci zúčastněných členských států žádný nepříznivý efekt mít nebudou, či že nemůže zkoumat pravidla, která jsou sice cílem rozhodnutí, ale to samotné je nezavádí. To vedlo posléze k další žalobě na neplatnost už na samotné nařízení, kterým se provádí posílená spolupráce.

¹⁸⁰ Ibid., body 62-63 a 68.

¹⁸¹ Ibid., body 76-77.

¹⁸² Ibid., body 82-83.

¹⁸³ Ibid., bod 92.

4.2.4 Zavedení posílené spolupráce

V rámci povolené posílené spolupráce byly přijaty dva akty předjímané Komisí již v návrhu rozhodnutí o povolení posílené spolupráce, a to nařízení EP a Rady č. 1257/2012, kterým se provádí posílená spolupráce v oblasti vytvoření jednotné patentové ochrany, jež bylo realizováno na základě čl. 118 odst. 1 SFEU, a nařízení Rady č. 1260/2012, kterým se provádí posílená spolupráce v oblasti vytvoření jednotné patentové ochrany, pokud jde o příslušná ustanovení o překladu, uskutečněné na základě čl. 118 odst. 2 SFEU. Oba byly přijaty společně 17. prosince 2012. V návaznosti na to byla uzavřena mezinárodní dohoda o vytvoření jednotného patentového soudu, na jejímž základě má vzniknout nový soudní systém pro projednávání sporů z porušení evropských patentů a patentů s jednotným účinkem. Dohodu podepsalo 25 členských států dne 19. února 2013. Zajímavé je, že mezi nimi figuruje i Itálie, která tak učinila i přes své výhrady k jazykovému režimu a která se i přes to dva roky poté nakonec rovněž připojila k posílené spolupráci. Naopak mezi signatáři chybí Polsko, které se účastní posílené spolupráce, ale potřebnou dohodu k provedení této spolupráce odmítlo podepsat s odůvodněním, že se obává negativních dopadů na svou ekonomiku.¹⁸⁴ Samotná dohoda má vstoupit v platnost první den čtvrtého měsíce po uložení třinácté ratifikační listiny (mezi nimiž musí být tři státy s největším množstvím platných patentů – tedy Francie, Německo a Spojené království).¹⁸⁵ V současné době ratifikovalo dohodu 16 států, mezi nimiž stále schází Německo, aby mohla vstoupit v platnost a celý systém jednotné patentové ochrany by tím tak mohl být funkční.¹⁸⁶

¹⁸⁴ „ČR podepsala historickou dohodu o vzniku patentu EU“, *Euractiv.cz*, 20. 2. 2013, <https://euractiv.cz/section/digitalni-agenda/news/cr-podepsala-historickou-dohodu-o-vzniku-jednotneho-patentu-eu-010623/> (cit. 7. 8. 2018).

¹⁸⁵ Viz čl. 89 Dohody o jednotném patentovém soudu 2013/C 175/01, *Úř. věst. C 175*, 20. 6. 2013, s. 1–40.

¹⁸⁶ „Agreement on a Unified Patent Court (UPC) – Ratification details“, *European Council*, <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2013001> (cit. 12. 8. 2019).

4.3 Daň z finančních transakcí

Třetí případ navázání posílené spolupráce se týkal daně z finančních transakcí. Na rozdíl od předchozích dvou případů, kdy se členské státy rozcházely v pohledu na to, jak danou oblast upravit, se v tomto případě členské státy neshodly na tom, zda vůbec nějakou právní úpravu na unijní úrovni přijmout. A to z důvodu velmi silného a veřejně projevovaného odporu proti této dani u některých členských států. Skupina, která navázala posílenou spolupráci v tomto případě, byla i znatelně menší než v předchozích dvou. I když nezúčastněné členské státy nedávaly najevo, že by jim posílená spolupráce v této oblasti vadila a chtěly by ji tak nějakým způsobem blokovat, nakonec byla i v tomto případě podána k Soudnímu dvoru žaloba na neplatnost rozhodnutí Rady o jejím povolení. Posílená spolupráce v oblasti daně z finančních transakcí je jedinou povolenou posílenou spoluprací, v jejímž rámci ještě nebyl přijat žádný prováděcí právní akt.

4.3.1 Cesta k posílené spolupráci

Téma daně z finančních transakcí se dostalo do popředí s proběhlou finanční a hospodářskou krizí, která vážně postihla ekonomiky a veřejné finance evropských zemí. Z toho důvodu začaly zaznívat názory, že finanční sektor, jenž ji z velké části zavinil, by měl spravedlivěji přispívat k úhradě nákladů potřebných na její překonání, zvláště když tento sektor podléhal jen malému zdanění. Některé členské státy se chystaly takovou daň zavést nebo rozšířit záběr již zavedené daně či zvýšit daňové sazby a to tak, aby finanční sektor spravedlivě přispěl k úhradě nákladů krize a ke konsolidaci veřejných financí.¹⁸⁷¹⁸⁸

V zájmu zajištění účinného fungování vnitřního trhu a toho, aby nedošlo v jeho rámci k narušení hospodářské soutěže, Komise předložila v roce 2011 návrh směrnice¹⁸⁹, který obsahoval široce pojatou harmonizaci daně z finančních transakcí

¹⁸⁷ Francie zavedla vnitrostátní daň na některé finanční transakce od 1. srpna 2012, Itálie, Portugalsko a Španělsko se chystaly tuto daň rovněž zavést.

¹⁸⁸ EVROPSKÁ KOMISE, „Důvodová zpráva návrhu rozhodnutí Rady, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti daně z finančních transakcí“, KOM/2012/0631 v konečném znění, 25. 12. 2012.

¹⁸⁹ EVROPSKÁ KOMISE, „Návrh směrnice Rady o společném systému daně z finančních transakcí a změně směrnice 2008/7/ES“, KOM/2011/0594 v konečném znění, 28. 9. 2011.

v EU. Návrh měl být přijat na základě článku 113 SFEU, který k přijetí ustanovení k harmonizaci právních předpisů týkajících se daní vyžaduje zvláštní legislativní postup, tj. je vyžadováno jednomyslné přijetí Radou (v tomto případě po konzultaci s EP a Hospodářským a sociálním výborem). EP i Hospodářský a sociální výbor přijaly na jaře 2012 k návrhu směrnice kladné stanovisko a Rada ho pak projednávala na několika zasedáních.¹⁹⁰

Na zasedání Rady ve dnech 22. června a 10. července 2012 vyšlo najevo, že zásadní názorové rozdíly mezi státy trvají a že návrh na harmonizaci zdanění finančních transakcí v dohledné době nezíská potřebnou jednomyslnou podporu. Z toho vyplynulo, že cílů společného systému daně z finančních transakcí nemohlo být v přiměřené lhůtě dosaženo Unií jako celkem. Poté v období mezi 28. zářím 2012 a 23. říjnem 2012 podalo Komisi celkem 11 států písemnou žádost o navázání posílené spolupráce v oblasti zavedení společného systému daně z finančních transakcí, přičemž oblast a cíle posílené spolupráce by měly vycházet z návrhu směrnice předloženého Komisí v roce 2011.¹⁹¹

4.3.2 Povolení posílené spolupráce

4.3.2.1 Návrh Komise

Komise v reakci na žádost 11 členských států¹⁹² předložila Radě 25. října 2012 svůj návrh rozhodnutí Rady o povolení posílené spolupráce v oblasti daně z finančních transakcí.¹⁹³ Cílem posílené integrace bylo za prvé harmonizovat právní předpisy o nepřímém zdanění finančních transakcí, za druhé zajistit, aby zdanění bylo rovnoměrné ve srovnání s ostatními sektory a zároveň zajistit, aby se tak finanční instituce spravedlivě a výrazně podílely na nákladech proběhlé krize a za třetí vytvořit

¹⁹⁰ Důvodová zpráva návrhu rozhodnutí Rady, KOM/2012/0631.

¹⁹¹ Ibid.

¹⁹² Belgie, Estonsko, Francie, Itálie, Německo, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Slovensko, Slovinsko a Španělsko.

¹⁹³ EVROPSKÁ KOMISE, „Návrh rozhodnutí Rady, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti daně z finančních transakcí“, KOM/2012/0631 v konečném znění, 25. 12. 2012.

demotivující nástroje, které by odrazovaly od transakcí nezvyšujících účinnost finančních trhů.¹⁹⁴

Komise posuzovala podmínky k navázání posílené spolupráce podle obvyklého vzorce. Nejprve prozkoumala, zda zvolená oblast odpovídá požadavkům pro navázání posílené spolupráce. Společný systém daně z finančních transakcí, tak jak byl upraven v návrhu Komise, představuje příklad harmonizace nepřímé daně, která je nezbytná k tomu, aby se zajistilo fungování vnitřního trhu a zabránilo narušení hospodářské soutěže, tak jak je to stanoveno v článku 113 SFEU. Zároveň návrh tohoto systému je dostatečně široký na to, aby mohl být považován za oblast upravenou ve Smlouvách. Podmínka v čl. 329 odst. 1 SFEU je tak splněna stejně tak jako podmínka v čl. 20 odst. 1 SEU, že se musí jednat o nevýlučnou pravomoc Unie, neboť článek 113 SFEU se týká vytvoření a fungování vnitřního trhu, v kterém se uplatňuje sdílená pravomoc.¹⁹⁵

Podmínka, aby posílená spolupráce byla využita až jako poslední prostředek, byla bezpochyby splněna, a to dokonce tím dle části odborníků¹⁹⁶ správným způsobem, kdy se státy nemohou dohodnout na tom, zda v dané oblasti má Unie jednat jako celek, a ne jakým způsobem má Unie jednat. Bylo to již zřejmé na počátku jednání o návrhu směrnice v listopadu 2011, kdy se část členských států postavila proti jakémukoliv společnému systému daně z finančních transakcí na úrovni Unie. To se nakonec potvrdilo na zasedáních Rady 22. června a 10. července 2012, kdy potvrdily nesouhlasící členské státy svůj postoj a několik členských států vyjádřilo svůj úmysl navázat v dané oblasti posílenou spolupráci. Těchto členských států bylo nakonec 11, takže byla splněna i podmínka minimálního počtu zúčastněných členských států.¹⁹⁷

Co se týče podpory cílů Unie, ochrany jejích zájmů a posílení procesu integrace, Komise ve svém návrhu věří, že harmonizace právních předpisů týkajících se těchto nepřímých daní bude pro vnitřní trh a jeho fungování a že zamezí roztržičnosti trhu a všem negativním dopadům, které způsobuje existence několika různých vnitrostátních

¹⁹⁴ EVROPSKÁ KOMISE, „Důvodová zpráva návrhu rozhodnutí Rady, KOM/2012/0631“, bod 1.

¹⁹⁵ Ibid., bod 4.1.

¹⁹⁶ FABBRINI, Federico. „Enhanced Cooperation under Scrutiny: Revisiting the Law and Practice of Multi-Speed Integration in Light of the First Involvement of the EU Judiciary“, 207-208; a také KUIPERS, J.-J., „The Law Applicable to Divorce as Test Ground for Enhanced Cooperation“, 213.

¹⁹⁷ EVROPSKÁ KOMISE, „Důvodová zpráva návrhu rozhodnutí Rady, KOM/2012/0631“, bod 4.2.

forem daně z finančních transakcí. Dále to sníží náklady způsobené složitostí různých daňových úprav, z čehož budou navíc těžit i orgány nezapojených členských států.¹⁹⁸

S touto otázkou souvisí i následující požadavek, aby posílená spolupráce nenarušovala vnitřní trh ani hospodářskou, sociální a územní soudržnost a nevytvářela překážku ani diskriminaci v obchodu mezi členskými státy či narušovala hospodářskou soutěž mezi nimi. Tím, že harmonizace zamezí roztříštěnosti trhu, přispěje k jeho lepšímu fungování alespoň na území zúčastněných států. Z harmonizace budou mít prospěch i finanční subjekty mimo oblast s jednotnou úpravou daně. Harmonizace by také neměla vést ke znatelným rozdílům v hospodářském nebo sociálním rozvoji mezi zúčastněnými a nezúčastněnými členskými státy. Nebude mít tak negativní vliv na hospodářskou, sociální a územní soudržnost. Samotná souběžná existence právního systému harmonizované daně z finančních transakcí v zúčastněných státech a právních systémů nezúčastněných států nemůže navíc představovat překážku, diskriminaci či být považována za narušení hospodářské soutěže, protože bez harmonizace by existoval daleko větší počet souběžných systémů.¹⁹⁹

Dle článku 327 SFEU musí každá posílená spolupráce zachovávat pravomoci, práva a povinnosti neúčastnících se členských států. Dle Komise by byla i tato podmínka splněna, neboť by harmonizovaný systém nijak nebránil nezapojeným členským státům zachovat či zavést daň z finančních transakcí na základě vlastních vnitrostátních předpisů za předpokladu dodržení závazků vyplývajících z práva Unie. Společný systém by měl navíc zúčastněným členským státům přisuzovat práva na zdanění jen na základě vhodných hraničních určovatelů.²⁰⁰ Splnění této podmínky bylo posléze napadeno Spojeným královstvím u Soudního dvora EU.²⁰¹

Komise také uvedla, že případná směrnice Rady realizující tuto posílenou spolupráci bude muset zohlednit ustanovení již platné směrnice Rady 2008/7/ES tak, aby se nedostaly do rozporu.²⁰²

¹⁹⁸ Ibid., bod 4.3.

¹⁹⁹ Ibid., bod 4.5.

²⁰⁰ Ibid., bod 4.6.

²⁰¹ Viz rozsudek Soudního dvora ve věci C-209/13 ze dne 30. dubna 2014 - Spojené království Velké Británie a Severního Irska v. Rada Evropské unie.

²⁰² Ibid., bod 4.4.

4.3.2.2 *Souhlas Evropského parlamentu a rozhodnutí Rady*

Souhlas Evropského parlamentu byl udělen usnesením z 12. prosince 2012. V tomto usnesení EP kromě udělení souhlasu jako i v předchozích případech opětovně vyzval Radu, aby přijala rozhodnutí dle čl. 333 odst. 2 SFEU a změnila tak v dané oblasti režim přijímání legislativních aktů ze zvláštního legislativního postupu na řádný legislativní postup.²⁰³ Rada ani v tomto případě tuto výzvu nevyslyšela a dne 22. ledna 2013 přijala rozhodnutím, kterým povolila posílenou spolupráci v oblasti daně z finančních transakcí pro skupinu 11 členských států.²⁰⁴

Ač jako jediný případ posílené spolupráce byla přijata proto, že se členské státy neshodly na tom, zda vůbec konat na unijní úrovni a ne proto jak konat, nedočkala se možná právě i proto tato posílená spolupráce svého provedení. Zúčastněné členské státy se totiž již pátým rokem od jejího navázání nemohou shodnout jak konat, tedy jak přesně má vypadat právní úprava společného systému daně z finančních transakcí. První návrh směrnice provádějící tuto spolupráci předložila Komise v roce 2013.²⁰⁵ Následovala dlouhá jednání, během nichž se Estonsko v roce 2015 rozhodlo posílenou spolupráci opustit proto, že by z této daně nezískaly žádné zisky a navíc by daň představovala pobídku pro obchodníky přesunout své aktivity ze země.²⁰⁶ Na přelomu roku 2016 a 2017 se jednání zablokovala z důvodu obav Belgie o tom, jaký dopad bude daň z finančních transakcí mít na penzijní fondy.²⁰⁷ Posléze se rozeběhla, aby se v září

²⁰³ EVROPSKÝ PARLAMENT, „Legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 12. prosince 2012 k návrhu rozhodnutí Rady, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti zavedení daně z finančních transakcí (COM(2012)0631 – C7-0396/2012 – 2012/0298(APP))“, *Úř. věst. C 434, 23. 12. 2015, s. 260–261*.

²⁰⁴ RADA EU, „Rozhodnutí Rady (EU) č. 52/2013 ze dne 22. ledna 2013, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti daně z finančních transakcí“, *Úř. věst. L 22, 25. 1. 2013, s. 11–12*. Těmi státy byly Belgie, Estonsko, Francie, Itálie, Německo, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Slovensko, Slovinsko a Španělsko.

²⁰⁵ EVROPSKÁ KOMISE, „Návrh směrnice Rady, kterou se provádí posílená spolupráce v oblasti daně z finančních transakcí“, *KOM/2013/071 v konečném znění*, 14. 2. 2013.

²⁰⁶ „Ten EU states agree aspects of Financial Transaction Tax“, *Euractiv.com*, 18. 12. 2015, <https://www.euractiv.com/section/euro-finance/news/ten-eu-states-agree-aspects-of-financial-transaction-tax/> (cit. 11. 8. 2018).

²⁰⁷ BARBIÈRE, Cécile, „La Belgique sommée de se décider sur la TTF“, *Euractiv.fr*, 21. 3. 2017, https://www.euractiv.fr/section/economie/news/la-belgique-somme-de-se-decider-sur-la-ttf-en-mai/?_ga=2.123540427.177875340.1533986667-1628248150.1533986667 (cit. 9. 7. 2018).

2017 zastavila kvůli vyhodnocení dopadů brexitu na tuto daň. Od konce května 2018 jsou jednání zase v plném proudu.²⁰⁸

4.3.3 Rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-209/13

Spojené království podalo dne 18. dubna 2013 žalobu na neplatnost rozhodnutí Rady, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti daně z finančních transakcí. Svou žalobu založilo na údajném porušení dvou článků – článků 327 a 332 SFEU.

V prvním žalobním důvodu tvrdilo, že došlo napadeným rozhodnutím k porušení podmínky, podle které posílená spolupráce musí zachovávat pravomoci, práva a povinnosti nezúčastněných členských států, a to tím, že povolilo přijetí daně z finančních transakcí mající extraterritoriální účinky. Tyto účinky vyplývaly ze zásad zakotvených v návrhu směrnice z roku 2011 a rovněž i z nového návrhu směrnice Rady provádějící posílenou spolupráci z roku 2013.²⁰⁹ Argumentovat účinky, které může mít až zavedení daně v rámci povolené spolupráce, se neukázalo být vhodné, neboť Soudní dvůr tento žalobní důvod zamítnul z důvodu neopodstatněnosti právě proto, že napadené rozhodnutí má za cíl jen povolit 11 členským státům navázání posílené spolupráce, tudíž zásady, které jsou v tomto žalobním důvodu zpochybněny, nejsou vůbec součástí předmětného rozhodnutí.²¹⁰

Druhý žalobní důvod, na základě kterého Spojené království tvrdilo, že budoucí daň z finančních transakcí bude zdrojem nákladů pro nezúčastněné členské státy z důvodu použití směrnic 2010/24 a 2011/16, které ukládají povinnost vzájemné pomoci a správní spolupráce, byl zamítnut ze stejných důvodů jako první, tj. že napadené rozhodnutí neobsahuje žádné ustanovení, jež by souviselo s uvedenými dopady. Ty budou moci být přezkoumány, až budou v rámci posílené spolupráce přijaty dotyčné předpisy, jež je budou obsahovat.²¹¹

Hlavní závěr, který lze z tohoto rozhodnutí vyvodit tedy je, že Spojené království postupovalo v daném případě předčasně. Žalobu podalo jako preventivní

²⁰⁸ KIRWIN, Joe, „EU to Restart Financial Transactions Tax Negotiations“, *Bloomberg.com*, 1. 5. 2018, <https://www.bna.com/eu-restart-financial-n57982091709/> (cit. 11. 8. 2018).

²⁰⁹ Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ve věci C-209/13 ze dne 30. dubna 2014 - Spojené království Velké Británie a Severního Irska v. Rada Evropské unie, body 18-19.

²¹⁰ *Ibid.*, body 33-36.

²¹¹ *Ibid.*, body 37-40.

opatření, které ověřilo, jak bude postupovat Soudní dvůr. Soudní dvůr nemohl rozhodnout o předložených žalobních důvodech jinak. Spojené království napadlo podmínky, kterými se má řídit fungování posílené spolupráce a ne její navázání. Takže v daném případě nebylo ani co napadnout a Spojené království bylo odkázáno na to, aby podalo žalobu až na konkrétní rozhodnutí, kterým se bude posílená spolupráce provádět.

4.4 Pravidla majetkových poměrů mezinárodních párů

Pravidla majetkových poměrů mezinárodních párů jsou čtvrtý a prozatím předposlední případ autorizace posílené spolupráce. Zároveň je to také poslední případ posílené spolupráce povolený Radou postupem dle článku 329 odst. 1 SFEU.

4.4.1 Cesta k posílené spolupráci

Poslední případ navázání posílené spolupráce dle článku 329 odst. 1 SFEU se týkal rovněž harmonizace právních předpisů v oblasti rodinného práva, tak jako tomu bylo v případě prvním. Stejně jako v prvním případě se jednalo o přijetí právního předpisu dle článku 81 odst. 3 SFEU, tedy v oblasti, která je pro členské státy citlivou a v níž Rada rozhoduje jednomyslně po konzultaci s EP. Jedná se o oblast prostoru svobody, bezpečnosti a práva, ve které mají tři členské státy vyjednanou výjimku. Jeden z nich (Dánsko)²¹² úplnou a další dva (Spojené království a Irsko)²¹³ se mohou rozhodnout, zda se vyjednávání a přijímání aktu v této oblasti zúčastní. V tomto případě si Spojené království i Irsko opět vybraly, že budou stát mimo přípravu návrhu v této oblasti.

Plány na přijetí evropské legislativy v této oblasti byly poprvé načrtnuty již ve Vídeňském akčním plánu přijatém Radou v roce 1998, který zahrnoval značný počet plánovaných opatření v prostoru svobody, bezpečnosti a práva, mezi kterými byla i opatření rodinného práva v oblasti spolupráce v civilních věcech (kromě majetkových poměrů párů také nařízení Brusel II či Řím III). Následoval Haagský program z roku

²¹² Čl. 1 – 2 Protokolu č. 22 o postavení Dánska.

²¹³ Čl. 1 Protokolu č. 21 o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva. Dle čl. 3 Protokolu mohou oznámit, že se přijímání a požívání daného opatření budou účastnit.

2003, ve kterém vyzývala Evropská rada Komisi, aby začala v těchto oblastech konat a mimo jiné přijala zelenou knihu v oblasti příslušnosti, rozhodného práva, uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech majetkových poměrů mezinárodních párů.²¹⁴

V letech 2008 až 2010 pracovala Komise na konkrétním návrhu nařízení v této oblasti. Komise nakonec přijala 16. března 2011 dva návrhy v této oblasti, jeden návrh se týkal majetkových poměrů v manželství a druhý řešil majetkové důsledky u registrovaného partnerství. V Radě byly návrhy projednávány od prosince 2012. V září 2013 vydal EP kladné stanovisko a připomínky k oběma návrhům, které byly do něj zapracovány. Do prosince 2014 byly oba dokumenty připraveny k politické dohodě. Většina členských států se k návrhům stavěla kladně, i tak však část členských států měla s návrhy problémy, a to především s úpravou týkající se manželství osob stejného pohlaví a registrovaného partnerství, protože jejich právo tyto instituce nezná. Rada rozhodla, že těmto státům poskytne čas na rozmyšlenou v délce jednoho roku. Po intenzivních jednáních a zapracování některých změn dospěla Rada na zasedání dne 3. prosince 2015 k závěru, že dosažení konsenzu pro přijetí těchto nařízení nebude na unijní úrovni v přiměřené lhůtě možné. Některé členské státy však vyjádřily připravenost zvážit v záležitostech, na které se tyto návrhy vztahují, možnost navázání posílené spolupráce. V konečném důsledku vyjádřilo v období od prosince 2015 do února 2016 17 členských států²¹⁵ přání navázat mezi sebou posílenou spolupráci a za tímto účelem podalo žádost Komisi.

²¹⁴ VALENTOVÁ, Lucia, „Property Regimes of Spouses and Partners in New EU Regulations – Jurisdiction, Prorogation and Choice of Law“, *International and Comparative Law Review*, vol. 16, č. 2 (2016): 221–240, *EBSCOhost* (cit. 12. 8. 2018), 224-225.

²¹⁵ Malta dopisem ze dne 14. prosince 2015, Chorvatsko dopisem ze dne 15. prosince 2015, Belgie dopisem ze dne 17. prosince 2015, Německo, Řecko, Španělsko, Francie, Itálie, Lucembursko, Portugalsko, Slovinsko a Švédsko dopisy ze dne 18. prosince 2015, Česká republika dopisem ze dne 28. ledna 2016, Nizozemsko dopisem ze dne 2. února 2016, Bulharsko dopisem ze dne 9. února 2016, Rakousko dopisem ze dne 16. února 2016 a Finsko dopisem ze dne 26. února 2016.

4.4.2 Povolení posílené spolupráce

4.4.2.1 Návrh Komise

Komise předložila svůj návrh rozhodnutí Rady k povolení navázání posílené spolupráce v oblasti majetkových poměrů mezinárodních párů dne 2. března 2016, v něm již tradičně provedla posouzení všech podmínek nutných pro její navázání. V rámci posílené spolupráce mělo dle Komise dojít k přijetí dvou nařízení, která se měla zakládat na nepřijatých kompromisních zněních návrhů předložených Radě na zasedání v prosinci 2015.²¹⁶

Pokud jde o podmínku, že posílená spolupráce může být navázána jen v rámci oblasti uvedené ve Smlouvách, v níž nemá Unie výlučnou pravomoc, ta byla splněna. Jednalo se stejně jako v prvním případě posílené spolupráce o kolizní normy v oblasti rodinného práva, které představují dobře definovanou oblast nespádající do výlučných pravomocí Unie.²¹⁷

Podmínka navázání posílené spolupráce jako posledního prostředku byla také splněna, a to tím, když Rada na zasedání 3. prosince dospěla k závěru, že v přiměřené lhůtě nelze dosáhnout konsenzu na úrovni Unie a jiné řešení není možné.²¹⁸ Ze soudního rozhodnutí týkajícího se jednotné patentové ochrany²¹⁹ navíc vyplývá, že tento závěr je plně v pravomoci Rady, která se jen nesmí dopustit zjevného pochybení či zneužití pravomoci nebo nesmí zjevně překročit meze své posuzovací pravomoci.

Posílená spolupráce by neměla mít vliv na *acquis* a měla by doplnit již platné nařízení v této oblasti (nařízení Brusel II bis, nařízení Řím III přijaté v rámci první posílené spolupráce a nařízení č. 650/2012 upravující kolizní normy v oblasti závětí a

²¹⁶ EVROPSKÁ KOMISE, „Důvodová zpráva návrhu rozhodnutí Rady, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti příslušnosti, rozhodného práva, uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech majetkových poměrů mezinárodních párů, zahrnujících jak majetkové poměry v manželství, tak majetkové důsledky registrovaného partnerství“, *KOM/2016/0108 v konečném znění*, 2. 3. 2016, body 12-13.

²¹⁷ *Ibid.*, body 20-21.

²¹⁸ *Ibid.*, bod 17.

²¹⁹ Viz podkapitola 4.2.3.

dědění²²⁰. Neměla by také vést k diskriminaci na základě státní příslušnosti, zakázané článkem 18 SFEU, i když i zde hrozí diskriminace osoby s dvojitou státní příslušností tak jako v případě práva rozhodného ve věcech rozvodu a rozluky. Jinak by měla být posílená spolupráce v této oblasti v souladu se Smlouvami a právem Unie.²²¹

Co se týče podpory cílů Unie, ochrany jejich zájmů a posilování procesu integrace, Komise představila v daném odůvodnění zevrubný rozbor přínosů a zlepšení, které přinesou daná nařízení a jež usnadní situaci zhruba 16 milionům mezinárodních manželství. Posílená spolupráce v této oblasti by podpořila cíl Unie, neboť by usnadnila volný pohyb osob.²²²

S tím také souvisí podmínka, že posílená spolupráce nesmí narušovat vnitřní trh a hospodářskou, sociální a územní soudržnost, nesmí vytvářet překážku či diskriminaci v obchodu a zároveň nenarušovat hospodářskou soutěž. V tomto směru nepředstavuje dle Komise problém, neboť návrhy nařízení usnadní řádné fungování vnitřního trhu tím, že zharmonizuje vnitrostátní právní předpisy a odstraní tak překážky volného pohybu osob. Nedočkne se to sice všech mezinárodních párů v Unii, ale situace párů v nezúčastněných členských státech se nezhorší, protože tyto státy si ponechají své dosud platné vnitrostátní předpisy. Nařízení se týkají pouze vztahů mezi dvěma fyzickými osobami, takže ani nemůžou ovlivnit podniky či právní vztahy na vnitřním trhu a ani nemůže mít vliv na obchod, hospodářskou soutěž v Unii či územní soudržnost mezi regiony Unie.²²³ Společné kolizní normy přijaté jen v rámci 17 zúčastněných států by neměly ovlivnit normy nezúčastněných států, které budou i nadále uplatňovat vlastní pravidla.²²⁴ Komise měla tedy všechny podmínky k navázání posílené spolupráce za splnění.

²²⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 650/2012 ze dne 4. července 2012 o příslušnosti, rozhodném právu, uznávání a výkonu rozhodnutí a přijímání a výkonu veřejných listin v dědických věcech a o vytvoření evropského dědického osvědčení.

²²¹ Důvodová zpráva návrhu rozhodnutí Rady, KOM/2016/0108, body 42-43.

²²² Ibid., body 35-40.

²²³ Ibid., body 44-50.

²²⁴ Ibid., bod 52.

4.4.2.2 Souhlas Evropského parlamentu a rozhodnutí Rady

Svůj souhlas s povolením navázání posílené spolupráce udělil EP svým legislativním usnesením 7. června 2016. V rámci svého souhlasu již upustil od výzvy k Radě, aby změnila legislativní režim v rámci posílené spolupráce, tak jak ji to umožňuje přechodová klauzule v čl. 333 odst. 2 SFEU.²²⁵ Dva dny nato 9. června 2016 přijala Rada rozhodnutí o povolení posílené 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. Do doby přijetí tohoto aktu stihl vyjádřit přání účastnit se navázání posílené spolupráce svým dopisem Komisi ze dne 18. března 2016 ještě Kypr. Posílenou spoluprací tak Rada schválila pro celkem 18 členských států.²²⁶

4.4.3 Zavedení posílené spolupráce

Nedlouho po povolení posílené spolupráce došlo i k jejímu provedení. Konečná podoba aktů, které měly být v rámci této spolupráce přijaty, byly již dohodnuty v rámci předchozích jednání na unijní úrovni, takže se jen čekalo na stanovisko EP. Stanovisko přijal EP 23. června a hned další den na zasedání Rady došlo bez dalších debat k přijetí obou dvou nařízení provádějící posílenou spoluprací v této oblasti.²²⁷

²²⁵ EVROPSKÝ PARLAMENT, „Legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 7. června 2016 o návrhu rozhodnutí Rady, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti příslušnosti, rozhodného práva, uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech majetkových poměrů mezinárodních párů, zahrnujících jak majetkové poměry v manželství, tak majetkové důsledky registrovaného partnerství (08112/2016 – C8-0184/2016 – 2016/0061(NLE))“, *Úř. věst. C 86, 6. 3. 2018, s. 150–150*.

²²⁶ RADA EU, „Rozhodnutí Rady (EU) 2016/954 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“, *Úř. věst. L 159, 16. 6. 2016, s. 16–18*.

²²⁷ Nařízení Rady (EU) 2016/1103 ze dne 24. června 2016 provádějící posílenou spoluprací v oblasti příslušnosti, rozhodného práva a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech majetkových poměrů v manželství a nařízení Rady (EU) 2016/1104 ze dne 24. června 2016 provádějící posílenou spoluprací v oblasti příslušnosti, rozhodného práva a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech majetkových důsledků registrovaného partnerství.

Komise v roce 2011 zveřejnila odhad, že v EU se nachází okolo 16 milionů párů, jež se nacházejí v přeshraniční situaci a na něž se tedy tato nařízení budou vztahovat.²²⁸

Tato nařízení upravují určování příslušného soudu a rozhodného práva ve věcech majetkových poměrů v manželství a ve věcech majetkových důsledků registrovaného partnerství. Také mají za cíl v těchto věcech usnadnit uznávání a výkon rozhodnutí v přeshraničních situacích a stanovit jasná pravidla pro určení rozhodného práva v případě rozvodu nebo úmrtí. A tím tak zajistit větší právní jistotu a zamezit situacím, kdy probíhají souběžná či vzájemně si odporující soudní řízení v různých členských státech. Tato posílená spolupráce měla celkem hladký průběh a očekávalo se, že po přijetí nařízení se přidají k této posílené spolupráci i další členské státy. V tomto ohledu vyjádřilo svůj záměr Estonsko při jejím povolení. Do dnešní doby se však zatím její řady nerozšířily.

4.5 Úřad evropského veřejného žalobce

Posledním a nejaktuálnějším případem navázání posílené spolupráce je ta v oblasti zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Je to rovněž první případ posílené spolupráce v oblasti bývalého třetího pilíře, tedy v PJSTV. V této oblasti se uplatňuje zvláštní zrychlený proces navázání posílené spolupráce, v jehož rámci je vynechán celý povolovací proces a povolení se automaticky považuje za udělené při splnění přesně daných kroků pouhým oznámením záměru navázat posílenou spolupráci nejméně devíti členskými státy Evropskému parlamentu, Radě a Komisi.²²⁹ Samotné zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce je upraveno článkem 86 odst. 1 SFEU, jehož součástí je v třetím pododstavci ustanovení o navázání posílené spolupráce.

²²⁸ RADA EU, „18 zemí EU se dohodlo na vyjasnění pravidel pro úpravu majetkových poměrů mezinárodních párů“, *Tisková zpráva 320/16*, 9. června 2016, <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2016/06/09/property-regimes-for-international-couples/> (cit. 15. 8. 2018).

²²⁹ Posílená spolupráce se může navázat za splnění několika podmínek, aniž by bylo potřeba ji schvalovat Radou. První podmínkou je, že Rada nedosáhne jednomyslnosti o konkrétním návrhu nařízení. Dále musí skupina nejméně devíti členských států požádat o předložení návrhu Evropské radě, která má čtyři měsíce na dosažení dohody o návrhu. Další podmínkou je, že k tomuto konsenzu nedojde. Poté už jen skupina alespoň devíti členských států oznámí ve stejné lhůtě čtyř měsíců EP, Radě a Komisi svůj záměr navázat posílenou spolupráci na základě dotyčného návrhu nařízení.

Návrh vytvořit funkci evropského veřejného žalobce, který by chránil finanční zájmy EU, se poprvé objevil ve studii Corpus Juris zpracovanou skupinou akademiků pod vedením Mireille Delmas-Martyové v roce 1997, jež se týkala trestněprávní ochrany finančních zájmů EU. Nicméně návrh si u členských států nezískal moc velkou podporu. Komise obnovila debatu na toto téma znovu v roce 2001 vydáním Zelené knihy o trestněprávní ochraně finančních zájmů ES a vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce. Vznik takového úřadu byl pro některé členské státy nepřijatelný z důvodu narušení národní suverenity v oblasti justice. Další členské státy poukazovaly na problémy s odpovědností evropského veřejného žalobce či se zajištěním zásady spravedlivého procesu pro obviněného a zpochybňovaly celkovou přínosnost takového úřadu. V následné zprávě z roku 2003 reagující na Zelenou knihu podpořilo návrh pouhých pět členských států.²³⁰

V roce 2005 se dostala do návrhu Ústavy EU ustanovení umožňující Radě jednomyslným rozhodnutím zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce přeměnou z Eurojustu. Ačkoliv Ústava EU nebyla přijata, tato ustanovení byla přejata do Lisabonské smlouvy.²³¹ V roce 2009 přijala Evropská rada Stockholmský program, v jehož rámci bylo okrajově zmíněno zřízení Úřadu evropského žalobce jako možnosti dalšího posilování a rozvoje Eurojustu. Ve svém akčním plánu provádění Stockholmského programu z roku 2010 si Komise rovnou přípravu zřízení tohoto úřadu vytyčila za cíl.²³²

Nakonec v roce 2013 Komise předložila společně s návrhy reformy Eurojustu a reformy Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Úřad byl navržen jako decentralizovaný orgán, v jehož čele by dle návrhu stál evropský veřejný žalobce jmenovaný na unijní úrovni, který by dával pokyny evropským veřejným žalobcům delegovaným v jednotlivých členských státech. Debata se soustředila na způsob organizace tohoto

²³⁰ WHITE, Simone a DOM, Nicholas, „Towards a decentralised European Public Prosecutor’s Office?“, *Amicus Curiae*, č. 89 (Jaro 2012): 2-8, <http://journals.sas.ac.uk/amicus/article/view/1673/1554> (20. 10. 2018), 5.

²³¹ Ibid, 5.

²³² WEYEMBERGH, Anne a BRIERE, Chloé, *Towards a European Public Prosecutor’s Office (EPPO)* (Brusel: Evropský parlament, 2016), 9.

úřadu tak, aby byla zajištěna efektivnost a nezávislost jeho fungování a na to, jaké úkoly a kompetence mu budou přesně svěřeny.²³³

14 ze 41 národních parlamentních komor z celkem 11 členských států využilo vůči návrhu Komise mechanismu tzv. žluté karty a vydalo svá odůvodněná stanoviska. Část z těchto parlamentních komor byla proti zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce jako takového, k čemuž využila výtky porušení principu subsidiarity. Další část byla nakloněna jeho zřízení, ale obávala se přílišné moci Komise nad ním, a třetí část parlamentních komor zkritizovala návrh proto, že není dostatečně ambiciózní. I přes tuto opozici a kritiku se Komise rozhodla svůj návrh nařízení ponechat a ani ho nijak nepozměnit.²³⁴

Při projednávání v Radě došlo k dosažení a vypracování kompromisních řešení v řadě otázek zejména v otázkách struktury a organizace úřadu, pravidel vyšetřování a stíhání, systematiky vedení případů, ochrany osobních údajů, zjednodušených postupů stíhání, obecných ustanovení a ustanovení o financování a personálních otázkách.²³⁵ V druhé polovině roku 2016 došlo k vypracování konsolidovaného návrhu nařízení, na kterém panovala široká shoda, ale několik otázek zůstávalo nedořešených. Kromě Spojeného království, Irska a Dánska, jež se neúčastnily přijímání tohoto nařízení již od počátku kvůli svým výjimkám v oblasti PJSTV, se jako jediný členský stát odmítlo účastnit přijetí nařízení také Švédsko, kterému nevyhovovala navrhovaná úprava, neboť v ní nespatořovalo žádnou přidanou hodnotu oproti své vnitrostátní úpravě.²³⁶

²³³ RADA EU, „3298e session du Conseil - Justice et affaires intérieures“, *Communiqué de presse 7095/14*, 3. a 4. března 2014, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7095-2014-INIT/fr/pdf> (cit. 20. 10. 2018), 16-17.

²³⁴ KREILINGER a WOLFSTÄDTER, „European Integration via Flexibility Tools“, 5.

²³⁵ RADA EU, „3490e session du Conseil - Justice et affaires intérieures“, *Communiqué de presse 13118/16*, 13. a 14. října 2016, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13118-2016-INIT/fr/pdf> (cit. 20. 10. 2018), 9.

²³⁶ WAHL, Thomas, „European Public Prosecutor’s Office – On the Way to Enhanced Cooperation“, *Eucrium: The European Criminal Law Associations’ Forum*, 2017/1, https://eucrium.eu/media/issue/pdf/eucrium_issue_2017-01.pdf (cit. 12. 8. 2019), 12-13.

I přesto se v závěru roku 2016 jevila dohoda na verzi konečného úplného znění návrhu nařízení na dosah.²³⁷

V lednu 2017 bylo předloženo úplné znění návrhu nařízení, Švédsko však dále zachovávalo svůj postoj neúčastnit se přijímání nařízení,²³⁸ a tak Rada došla na svém zasedání 7. února 2017 k závěru, že se nepodařilo dosáhnout jednomyslnosti, ač bylo vynaloženo veškeré úsilí k nalezení přijatelného návrhu.²³⁹ Tím došlo k naplnění první podmínky pro zahájení posílené spolupráce ve smyslu článku 86 odst. 1 druhého pododstavce SFEU.

Návrh byl dále postoupen Evropské radě. Ani té se na svém zasedání 9. března 2017 nepodařilo dosáhnout shody na návrhu nařízení.²⁴⁰ Byla tak naplněna další podmínka k cestě k navázání posílené spolupráce obsažená v úvodní části článku 86 odst. 1 třetího pododstavce SFEU.

Na základě toho počátkem dubna 2017 oznámilo 16 členských států Evropskému parlamentu, Radě a Komisi svůj záměr navázat posílenou spoluprací ve věci tohoto návrhu nařízení,²⁴¹ čímž byla splněna další a poslední podmínka minimálního počtu účastníků se členských států. V průběhu dvou měsíců se připojily další čtyři členské státy,²⁴² takže konečný počet zúčastněných států se zvýšil na 20. Bezprostředně poté

²³⁷ RADA EU, „Návrh nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce – obecný přístup“, *ST 5445/2017 INIT*, 31. ledna 2017, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5445-2017-INIT/CS/pdf> (cit. 20. 10. 2018), 3.

²³⁸ *Ibid.*, 4.

²³⁹ RADA EU, „Úřad evropského veřejného žalobce: první krok Rady směrem k možnosti posílené spolupráce“, *tisková zpráva 48/17*, 7. února 2017, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/02/07/epo-enhanced-cooperation/> (cit. 20. 10. 2018).

²⁴⁰ RADA EU, „Notification to the Council and the Commission of a wish to participate in the enhanced cooperation on the draft Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office in accordance with Article 331(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union ("TFEU")“, *ST 8027/2017 INIT*, 5. dubna 2018, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8027-2017-INIT/EN/pdf> (cit. 20. 10. 2018).

²⁴¹ *Ibid.*, Belgie, Bulharsko, Česká republika, Finsko, Francie, Chorvatsko, Kypr, Litva, Lucembursko, Německo, Portugalsko, Rumunsko, Řecko, Slovensko, Slovinsko a Španělsko.

²⁴² Lotyšsko dopisem z 19. dubna 2017, Estonsko dopisem z 1. června 2017, Rakousko dopisem ze dne 9. června 2017 a Itálie dopisem ze dne 22. června 2017.

členské státy pokračovaly v projednávání návrhu nařízení a po udělení souhlasu EP²⁴³ schválily dne 12. října 2017 v rámci posílené spolupráce jeho konečné znění.²⁴⁴ Přijetí nařízení spustilo proces jeho provádění tj. zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, které mělo dle plánu trvat minimálně dva roky.²⁴⁵

V srpnu 2018 byla Komisí potvrzena účast Nizozemska a Malty, a to již dle článku 331 odst. 1 SFEU, neboť schválením nařízení došlo k navázání posílené spolupráce a od té chvíle se aplikují pravidla pro dodatečné přistoupení, která jsou uplatňována ve veškerých oblastech kromě SZBP.²⁴⁶ Zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce se tak neúčastní kromě států s výjimkami v oblasti PJSTV,²⁴⁷ které si zvolily neúčastnit se přijímání tohoto nařízení, již jen tři členské státy - Maďarsko, Polsko a Švédsko. Posledně jmenované Švédsko by nemuselo stát dále mimo, neboť švédský premiér oznámil při svém proslovu v EP dne 3. dubna 2019, že jeho vláda hodlá předložit švédskému parlamentu návrh na účast Švédska v této posílené spolupráci. Osud takového návrhu je však dosud nejistý.²⁴⁸

²⁴³ EVROPSKÝ PARLAMENT, „Legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 5. října 2017 k návrhu nařízení Rady, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, (09941/2017 – C8-0229/2017 – 2013/0255(APP))“.

²⁴⁴ RADA EU, „Nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce“, *Úř. věst. L 283, 31. 10. 2017, s. 1–71*.

²⁴⁵ RADA EU, „Úřad evropského veřejného žalobce – provádění“, *Rada EU ST 6467/2018 INIT*, 23. února 2018, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_6467_2018_INIT&from=CS (cit. 20. 10. 2018).

²⁴⁶ Viz rozhodnutí Komise (EU) 2018/1094 ze dne 1. srpna 2018, kterým se potvrzuje účast Nizozemska na posílené spolupráci za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, *Úř. věst. L 196, 2. 8. 2018, s. 1–2* a rozhodnutí Komise (EU) 2018/1103 ze dne 7. srpna 2018, kterým se potvrzuje účast Malty na posílené spolupráci za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, *Úř. věst. L 201, 8. 8. 2018, s. 2–3*.

²⁴⁷ Dánsko, Spojené království a Irsko.

²⁴⁸ BRZOWSKI, Alexandra, „Weakened principles, weakened voice, Swedish PM tells MEPs“, *Euractiv.com*, 3. 4. 2019, <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/weakened-principles-weakened-voice-swedish-pm-tells-meps/> (cit. 12. 9. 2019).

5. Zhodnocení

I po dvaceti letech od nabytí platnosti ustanovení o posílené spolupráci a téměř po deseti letech od vydání prvního rozhodnutí o povolení posílené spolupráce je stále obtížné poskytnout zevrubné hodnocení posílené spolupráce, a to především toho, zda naplnila veškerá očekávání a jaký dopad má na evropskou integraci obecně.

Co se týče samotné právní úpravy procesu navázání posílené spolupráce, považují ji v daných možnostech za dostatečnou, i když bych k ní měl pár výhrad. Výhodou je zapojení všech důležitých aktérů do samotného procesu povolení posílené spolupráce, tedy zapojení Komise, která reprezentuje společný evropský zájem a měla by být garantem zachování integrity Unie, EP, jenž reprezentuje zájmy občanů EU a který svým souhlasem představuje v celém procesu jistou legitimační funkci, a nakonec Radu, v níž jsou zastoupeny jednotlivé národní zájmy.

Určité zklamání může představovat přístup SDEU, který se svým rozsudkem ve spojené věci C-274/11 a C-295/11, prakticky vzdal možnosti přezkumu splnění podmínek rozhodnutím o povolení posílené spolupráce (kromě případů zjevného excesu či zneužití pravomoci), a tak i možnosti přezkumu celého postupu navázání posílené spolupráce. Veškerou odpovědnost pak nechal na Radě, která rozhodnutí přijímá.

Dle mého názoru většina podmínek²⁴⁹, které se hodnotí při navázání posílené spolupráce, tím pádem v této fázi ztrácí na důležitosti a rozhodnutí o povolení posílené spolupráce je jen formálním dokumentem o tom, že Komise, EP a Rada s navázáním posílené spolupráce v definované oblasti souhlasí. S ohledem na úpravu posílené spolupráce v oblasti PJSTV, kde se žádné rozhodnutí o povolení posílené spolupráce nevydává, vyvstává otázka, jaký význam má toto rozhodnutí s ohledem na posuzování splnění podmínek, když vlastně veškeré podmínky k navázání posílené spolupráce lze tak či onak přezkoumat až po zavedení konkrétních prováděcích právních předpisů.

Jistý nedostatek, který vidím u právní úpravy posílené spolupráce, je absence ustanovení, které by stanovilo jasný postup vystoupení zúčastněného státu z posílené spolupráce, a to v jakékoli chvíli, a to i po přijetí prováděcích právních předpisů v jejím rámci. V dnešní době je to pravděpodobně možné jen před přijetím těchto prováděcích

²⁴⁹ Použití posílené spolupráce jako posledního prostředku, zachovat soulad se Smlouvami a právem Unie, nenarušovat vnitřní trh, hospodářskou, sociální a územní soudržnost, nevytvářet překážku či diskriminaci v obchodu mezi členskými státy a nenarušovat hospodářskou soutěž.

právních předpisů, a to způsobem, kdy stát při jednání Rady oznámí, že se již nadále nebude účastnit jejich přijímání – viz Estonsko v případě daně z finančních transakcí. Dalším případem je Polsko, které sice přijalo nařízení v rámci posílené spolupráce v oblasti jednotné patentové ochrany, ale nepodepsalo dohodu o vytvoření jednotného patentového soudu, jejíž účinnost na jeho území je potřebná k účinnosti přijatých nařízení. Polsko se tím pádem formálně posílené spolupráce účastní, ale fakticky by právní předpisy přijaté v jejím rámci na něj nedopadaly, kdyby již celý systém nabyl účinků. Současná úprava sice nebrání vystoupení státu z posílené spolupráce, jak lze vidět na těchto případech z praxe, ale její absence v počátečních letech přispěla k tomu, že členské státy zaujímaly k posílené spolupráci zdrženlivý postoj, neboť se obávaly vzniku situace, kdy se posílená spolupráce bude ubírat směrem, který nebude v jejich zájmu.

Absenci právních ustanovení upravujících eventuální vyloučení zúčastněného státu nevidím jako nedostatek, protože by tohoto nástroje mohlo být zneužíváno, i když by tato možnost v případě zjevných excesů v rámci posílené spolupráce na straně zúčastněného státu mohla být reflektována.

Současná úprava v rámci mezí poskytuje dostatečné záruky toho, aby nebyl narušen proces integrace. Rámec aplikace posílené spolupráce je úzký na to, aby mohlo dojít k význačné dezintegraci EU. Posílená spolupráce je povolena pouze jako krajní prostředek, může být použita jen v oblastech, které upravují Smlouvy kromě oblastí, kde Unie disponuje výlučnými pravomocemi, musí respektovat institucionální rámec EU, podporovat cíle EU a její proces integrace, nenarušovat vnitřní trh a být v zásadě otevřena všem členským státům. To vše zaručuje, aby posílená spolupráce nenabrala směr, který by se plně odchyloval od právního rámce EU. Je však otázkou, zda toto rigidní ohraničení posílené spolupráce nepřiměje členské státy k mezivládní spolupráci mimo rámec EU, jež by mohla být potenciálně větší hrozbou pro integraci EU. To, zda institut posílené spolupráce povede k více sjednocené Evropě či k Evropě rozdělené na několik skupin více či méně integrovaných států záleží v konečném důsledku přeci jen na konkrétní oblasti, v níž je posílená spolupráce navazována a jaký efekt bude mít materie přijímána v jejím rámci. I sebelepší úprava posílené spolupráce mající za úkol udržet soudržnost Unie by při aplikaci v nesprávné oblasti, např. tam, kde by měly členské státy nepřekonatelně odlišný přístup k řešení či v oblasti málo atraktivní pro integraci, nebyla schopna stoprocentně zajistit, že nebude docházet k fragmentačním účinkům.

Dosavadní zkušenosti s posílenou spoluprací neukazují na hrozbu dezintegrace EU. Dosud je to dáno tím, že je případů využití posílené spolupráce málo na to, aby mohly být takovou hrozbou. Plně účinné posílené spolupráce jsou zatím jen dvě - v oblasti práva rozhodného ve věci rozvodu a rozluky a v oblasti pravidel majetkových poměrů mezinárodních párů. Spolu s posílenou spoluprací v oblasti jednotného patentu, jejíž prováděcí právní akty ještě nenabýly účinnosti, představují spíše normy technického charakteru, jež ze své podstaty nemohou představovat přílišné riziko dezintegrace. V konečném důsledku znamenají jen, kolik sad pravidel mezinárodního práva soukromého v daných oblastech v rámci EU bude existovat, jestli 28 nebo 12, či zda pro vydání a administraci Evropského patentu budou pravidla jednotná v méně či více státech.

Naopak takové zřízení Úřadu veřejného žalobce, které ustavuje novou instituci klíčovou pro ochranu finančních zájmů EU a jež významně zasahuje do trestněprávní úpravy jednotlivých členských států s potenciálem ovlivnit další možnou právní úpravu, by bylo schopné narušit jednotu a rovnováhu v rámci EU. Dokazuje to i zájem švédské vlády připojit se dodatečně a nezůstat tak stranou při formování této instituce a neztratit tak vliv v této oblasti. Naopak u Maďarska a Polska, které se nepřipojily k této spolupráci z důvodu zachování si své suverenity, můžeme vyzorovat spíše odstředivé tendence od integrace. Naštěstí je v této spolupráci zapojeno 22 členských států, což je dostatečný počet států na to, aby tato instituce byla efektivní.

Posílená spolupráce v oblasti daně z finančních transakcí prozatím také nepředstavuje žádnou hrozbu pro integraci, neboť od roku 2013, kdy byla posílená spolupráce v této oblasti zavedena, stále probíhají jednání o podobě právní úpravy společného systému daně z finančních transakcí. Pro Unii a vnitřní trh bude důležité, jakou podobu nakonec tento systém bude mít. Je tu však potenciál, že tato daň negativně ovlivní vnitřní trh či bude mít negativní dopady na nezúčastněné státy.

Jak je patrné, tak z dosavadních pěti případů navázání posílené spolupráce se jí podařilo zavést (tedy přijmout v dané spolupráci právní předpisy k jejímu provedení) ve čtyřech případech. A jen ve dvou případech (právo rozhodné ve věcech rozvodu a rozluky, pravidla majetkových poměrů mezinárodních párů) jsou přijatá ustanovení plně účinná. Zajímavým faktem je, že tyto dva případy mají značně společné rysy. Jsou to předpisy, které byly přijaty v oblasti rodinného práva s mezinárodním prvkem tedy na základě článku 81 odst. 3 SFEU. V obou případech jde o kolizní normy určující rozhodné právo, v případě majetkových poměrů mezinárodních párů i soudní

příslušnost, uznávání a výkon rozhodnutí, a jejich harmonizaci. Obě posílené spolupráce mají v současné době stejný počet zúčastněných států – 17, což je sice většina členských států, ale potenciál k dalšímu rozšíření tohoto počtu je v dohledné době malý, neboť zbývající státy mají v oblasti mezinárodního práva soukromého (určování rozhodného práva) či v dané oblasti rodinného práva (partnerské svazky stejnopohlavních párů) zcela odlišný přístup vyplývající z tradice jejich právních systémů, který jim brání se k těmto posíleným spolupracím dodatečně připojit. V těchto případech se posílená spolupráce blíží spíše modelu *variabilní geometrie*, než k modelu *vícerychlostní integrace*.

K posledně jmenovanému modelu se blíží zbývající dvě zavedené posílené spolupráce v oblasti jednotné patentové ochrany a v případě zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Dle mého názoru by zavedení obou systémů na unijní úrovni trvalo daleko delší dobu a mechanismus posílené spolupráce význačně přispěl k urychlení a usnadnění procesu integrace v těchto dvou oblastech. Tyto posílené spolupráce mají největší šance k tomu, aby se jejich řady rozšířily.

Poslední případ, v němž dosud nebyly přijaty žádné prováděcí právní předpisy, tedy posílená spolupráce v oblasti daně z finančních transakcí, nabývá podoby modelu *Evropa à la carte*. Této posílené spolupráce se účastní nejmenší počet členských států, deset, a již od počátku měla tato spolupráce nejmenší potenciál k tomu, že by se do ní nakonec postupem času zapojily všechny zbývající členské státy. Tato posílená spolupráce vznikla za podmínek, které jsou dle teorie vhodné pro navázání posílené spolupráce. Fabbrini ve svém textu uvádí, že: „...*mechanismu posílené spolupráce lze využít jen za splnění konkrétních předpokladů, a to, když se členské státy neshodnou na tom, zda jednat a ne na tom, jak jednat. Pokud je skupina států ochotna pokročit v integraci a koordinaci své činnosti v nové oblasti, zatímco ostatní státy nejsou připraveny vzdát se své suverenity v této oblasti ve prospěch společné věci, pak lze použít rozšířenou spolupráci.*“²⁵⁰ K tomu dodává, že: „*Posílená spolupráce by neměla být řešením pro případ, kdy se státy z velké části shodují na potřebě společné akce EU, ale nemohou se dohodnout na politickém řešení. V takovém případě by totiž posílená spolupráce nesloužila cíli prohlubování procesu integrace EU, ale spíše by umožnila skupině států jednostranně vnutit svoje řešení prostřednictvím vyhnutí se*

²⁵⁰ Fabbrini, Federico. „Enhanced Cooperation under Scrutiny: Revisiting the Law and Practice of Multi-Speed Integration in Light of the First Involvement of the EU Judiciary“, 208.

*rozhodovacímu postupu EU, což by mohlo mít škodlivé účinky na integritu unijního práva.*²⁵¹ I když z dosavadních pěti příkladů nelze činit nějaké konečné závěry s pevnými základy. Jediným případem, který splňoval tyto premisy, byla právě daň z finančních transakcí, u níž bylo již z počátku patrné, že je zde jen určitá skupina států, které se chtějí v dané oblasti integrovat, přičemž ostatní na tom nemají zájem. Dle mého názoru kvůli tomu jako jediná však nedošla k naplnění, neboť již šestým rokem probíhají jednání nad tím, jakým způsobem jednat.

Jsem si vědom složitosti problematiky daně z finančních transakcí a kontroverze, kterou ji provází, a tedy, že v jiné oblasti by provedení posílené spolupráce mohlo být mnohem jednodušší. I tak s Fabbriniho závěry nemohu souhlasit a pro správné fungování posílené spolupráce a prohlubování procesu integrace vidím jako důležitější to, aby se státy byly schopny dohodnout na tom, jakým způsobem jednat, i když by to mělo znamenat, že státy s jiným názorem na řešení dané otázky zůstanou vně spolupráce. Neboť jde především o politické otázky, které stojí v cestě, a politické reprezentace států se časem mění a mění se tak i postoje na řešení těchto otázek. Kdežto ochota integrovat se může zůstat po celá léta totožná, neboť to může být součástí národní tradice či identity.

Nesouhlasím ani s tím, že by to mělo mít škodlivé účinky na integritu unijního práva. Kuipers tyto škodlivé účinky ve svém článku viděl v tom, že by se skupina opomenutých států mohla mezi sebou pokusit stanovit společná pravidla a mohlo by tak dojít k vytvoření Evropy dvou směrů namísto Evropy dvou rychlostí. U posílené spolupráce v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky tehdy viděl hrozbu toho, že by Švédsko mohlo shromáždit osm dalších podobně smýšlejících členských států a navázat vlastní posílenou spolupráci nebo si zavést společná pravidla mimo rámec EU.²⁵²

V prvním případě by to dle mého názoru nebylo ani možné, neboť se zdá nepravděpodobné, že by Komise, která má chránit zájmy EU a postupovat v jejich souladu, návrh ve stejné oblasti podaný jinou skupinou členských států, jež by byl způsobilý ohrozit integritu unijního práva, byla vůbec ochotna na základě jejich žádosti podat. I v případě, že by byl takový návrh podán, nejspíš by se nenašla kvalifikovaná

²⁵¹ Ibid., 208.

²⁵² Kuipers, J.-J., „The Law Applicable to Divorce as Test Ground for Enhanced Cooperation“, 213.

většina v rámci Rady potřebná ke schválení rozhodnutí o povolení posílené spolupráce či by ke spolupráci nedal souhlas EP.

V druhém případě by to bylo schopné narušit integritu unijního práva, ale o co větší by to bylo narušení integrity, než kdyby byl zachován *status quo* s několika různými sadami pravidel. Jak je vidět na dosavadních případech využití posílené spolupráce v praxi, vede mechanismus posílené spolupráce jak k pokračování procesu integrace, který doprovází jistá fragmentace buď dočasného, nebo trvalejšího charakteru. V některých případech může vést i do slepé uličky.

Pokud jde o otázku toho, zda mechanismus posílené spolupráce v současné podobě není jen pro členské státy nástrojem k tomu, jak se vyhnout jednomyslnému rozhodování v rámci Rady, když se podíváme na samotné znění ustanovení Smluv o posílené spolupráci, je nevyhnutelné, že k tomu bude docházet. Ustanovení Smluv stanoví, že posílená spolupráce má sloužit jako poslední prostředek v případě, že nelze cílů spolupráce dosáhnout v přiměřené lhůtě Unii jako celkem.²⁵³ Z toho přímo vyplývá, že nejpravděpodobnějšími případy, v kterých se bude posílená spolupráce uplatňovat, budou právě rozhodnutí vyžadující jednomyslnosti. U rozhodnutí přijímaných řádným legislativním postupem vyžadujících jen kvalifikované většiny v Radě je přeci jen větší pravděpodobnost, že dojde ke konečnému schválení návrhu. Mimo to se na schvalování podílí EP, takže konstelace, při které by mohlo dojít k využití posílené spolupráce jako posledního prostředku, by musela být značně specifická. Z toho tedy vyplývá, že samotná posílená spolupráce je prostředkem především aplikovaným v případech rozhodovaných na základě jednomyslnosti v Radě, pokud se nepodaří nebo nechce dosáhnout konsenzu. Nejvíce je to viditelné v její specifické úpravě v oblasti PJSTV, v níž se proces vedoucí k navázání posílené spolupráce aktivuje u ustanovení, které začíná slovy: „*Není-li dosaženo jednomyslnosti...*“²⁵⁴ Poté záleží již na politické motivaci jednotlivých členských států, zda posílené spolupráce použijí pouze z důvodu toho, že nechtějí přijmout kompromisní návrh, na kterém by se musely dohodnout se všemi členskými státy, a raději přijmou se stejně smýšlející skupinou států v rámci posílené spolupráce jim nejvíce vyhovující návrh.

Můžeme tedy říct, že posílená spolupráce je prostředek, který může nabývat mnoha podob, jež závisí na tom, ve které oblasti a s jakými politickými motivacemi je

²⁵³ Čl. 20 odst. 2 SEU.

²⁵⁴ Viz např. čl. 86 odst. 1 pododst. 2.

využit. Pro budoucnost další integrace může být posílená spolupráce nepostradatelným nástrojem pro ty státy, které budou chtít pokračovat v integraci v dalších oblastech, ale budou v tomto úsilí brzděni ostatními státy. Může být rovněž nástrojem jak zajistit akceschopnost a poskytnout tak řešení patových situací při rozhodování v EU. Na rozdíl od mezivládní spolupráce probíhající mimo rámec EU však neposkytuje přílišnou pružnost, ale riziko toho, že ji budou státy využívat k tomu, aby prosadily se skupinou stejně smýšlejících států své vlastní zájmy na úkor slabších států, podstatně menší, ale ne zcela vyloučeno. Na druhou stranu poskytuje posílená spolupráce veškeré institucionální zázemí a odpadá také krok, kdy státy účastníci se původně mezivládní spolupráce zjistí, že by bylo vhodnější začlenit tuto mezivládní spolupráci do systému unijního práva. S narůstající tendencí euroskeptických nálad v rámci některých států by bylo pro prohlubování integrace vhodné, aby byla využívána v pozitivních případech, jejichž následné výhody by mohly přesvědčit neúčastníci se státy a jejich obyvatele o prospěšnosti evropské integrace.

Závěr

Posílená spolupráce je nástrojem, který ze své podstaty nelze jednoduše podřadit pod jeden ze tří teoretických konceptů flexibilní integrace. Neboť vše závisí na tom, v jaké oblasti se jí členské státy rozhodnou využít a také na tom, jaké politické cíle při tom sledují. Tak může mít posílená spolupráce účinky nástroje k vytvoření Evropy více rychlostí, kde záleží jen na čase, kdy se ostatní státy také plně integrují až po nástroj k vytvoření menu Evropy, ze kterého si členské státy budou vybírat jednotlivé oblasti a problematiky, ve kterých se budou či nebudou integrovat. Jak jsme mohli vidět na praktických ukázkách, samotná právní úprava nemůže zaručit, jakou přesnou podobu posílená spolupráce bude mít. Zda se bude jednat o flexibilitu trvalou či jen dočasnou či zda bude mít pro-integrační či proti-integrační tendence. Jediné, co současná právní úprava může zaručit, že se bude vždy jednat o flexibilitu otevřenou dalším členskými státním a že při jejím uplatňování nebude narušena jednota a cíle Unie, tedy pokud na prosazování těchto zásad nerezignují samotné evropské instituce, tedy především Komise.

Současná právní úprava napomáhá jistým způsobem k tomu, aby se posílené spolupráce využívalo v případech, u kterých se chtějí státy vyhnout složitým jednáním o kompromisních řešeních návrhů, k jejichž přijetí je nutné dosáhnout jednomyslnosti v Radě. Místo toho tedy k přijetí většinového návrhu zvolí cestu posílené spolupráce, i když by se ostatní nezúčastněné státy v dané oblasti také chtěly integrovat, ale nesusouhlasí s daným způsobem provedení. Takovým typickým případem byla především posílená spolupráce v oblasti jednotného patentu, ale i při navázání první posílené spolupráce v oblasti práva rozhodného ve věcech rozvodu a rozluky zazněly podobné výtky. Obdobným způsobem bylo dosaženo navázání posílených spoluprací i v oblastech pravidel majetkových poměrů mezinárodních párů a zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Zásadní otázkou se v tomto případě stává, co znamená využití posílené spolupráce jako posledního prostředku a jakým způsobem je definována přiměřená doba potřebná k nalezení příslušného konsenzu předtím než dojde k aplikaci posílené spolupráce jako posledního prostředku. SDEU nám ve svých rozsudcích ukázal, že konečné posouzení těchto otázek zaleží především na Radě. Komise a EP sice tyto podmínky také posuzují, ale pravděpodobně budou s obtížemi vracet návrh Radě, jejíž jednání budou zablokována a jejíž většina si bude přát navázání posílené spolupráce. Navíc Komise pravděpodobně nebude mít zájem původně svůj

návrh, na kterém většinou pracuje několik let, nechat dalších několik měsíců až let zablokovaný v rámci Rady či rezignovat na jeho přijetí. Otázkou však je, zdali i dílčí integrace posílenou spoluprací nevnáší do již tak nepřehledného systému unijního práva další nežádoucí fragmentaci. EU se tak může tříštit na různorodé skupinky států s odlišnými právními úpravami. Jedinou jistotou je, že se přeci jen bude jednat o integrovanější celky, než kdyby se setrvalo u původního stavu jednotlivých národních právních úprav. Rovněž i v případě, že se do posílené spolupráce nakonec zapojí všechny členské státy, jistá skrytá fragmentace tu stále zůstává, neboť akty přijaté v rámci posílené spolupráce zůstávají mimo *acquis Unie*. Tím pádem se k ní nově přistoupivší státy musejí nejdříve připojit, aby se právní akty v rámci této posílené spolupráce aplikovaly i na ně. Což nepřispívá k přehlednosti celého již tak nepřehledného systému unijního práva.

Co se týče samotné právní úpravy, mohla by doznat dílčích změn. Bylo by vhodné zavést jasný mechanismus vystoupení státu z posílené spolupráce či určitý mechanismus, který by akty v rámci posílené spolupráce, do níž by byly zapojeny již všechny členské státy, tedy by došlo k naplnění cíle plné integrace, byly přeřazeny do *Acquis Unie*. To by snížilo do budoucna fragmentaci na několik právních režimů při přijímání nových členských států.

I když k aplikaci tohoto právního nástroje došlo až po delší době, tak si nakonec našel své místo a uplatnění v rámci systému unijního práva. Dle mého názoru je to při současném počtu členských států nejperspektivnější nástroj k prohlubování evropské integrace, neboť s postupem hlubší integrace a s více členskými státy bude ubývat oblastí, kde bude možné dosáhnout společného konsenzu. A tak to bude zanedlouho možná jediný nástroj, jak pružněji reagovat na nové výzvy v integraci Evropy a jak s integrací pokračovat dál u států, jež o to mají zájem. Záleží však na členských státech samotných, jakým způsobem budou tento nástroj využívat dál. Třeba v budoucnu již k žádnému navázání posílené spolupráce nedojde, neboť státům bude připadat moc svazující přijímat akty v rámci posílené spolupráce, která přeci jen zachovává postupy stanovené ve Smlouvách pro jejich přijímání, a budou chtít navázat spolupráci raději mimo rámec EU. Vše závisí na politické vůli státních představitelů a na tom, jaký vztah budou zastávat k společnému evropskému projektu EU.

Seznam použitých zdrojů

Knihy

BLANKE, Hermann-Josef, „EUV Art. 20 Verstärkte Zusammenarbeit“ in *Das Recht der Europäischen Union*, Eberhard Grabitz, Meinhard Hilf a Martin Nettesheim, eds. (Mnichov: Beck, 2011). ISBN 978-3-406-60907-7.

FIALA, Petr a PITROVÁ, Markéta, *Evropská unie* (Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009). ISBN 978-80-7325-180-2.

CHALMERS, Damien, DAVIES, Gareth a MONTI, Giorgio, *European Union Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014). ISBN 978-1-107-66434-0.

LANSDAAL, Annemarie, „Differentiation or Enhanced Cooperation“ in *Flexibility in Constitutions – Forms of closer cooperations in federal and non-federal settings: post Nice edition*, ed. Annette Schrauwen et al. (Groningen: Europa Law Publishing, 2002), 49 – 57. ISBN 978-9076871066.

PIRIS, Jean-Claude, *The Lisbon Treaty: a legal and political analysis* (New York: Cambridge University Press, 2011). ISBN 978-0-521-14234-2.

STUBB, Alexander C.-G., *Negotiating Flexibility in the European Union: Amsterdam, Nice and Beyond* (Basingstoke: Palgrave, 2002). ISBN 978-1-403-90761-5.

STUBB, Alexander C.-G., „Negotiating Flexible Integration in the Amsterdam Treaty“ in *European Integration after Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, ed. Karlheinz Neunreither a Antje Wiener (Oxford: Oxford University Press, 2000). ISBN 978-0-198-29640-9.

WARLEIGH-LACK, Alex, *Democracy in the European Union: Theory, Practice and Reform* (Londýn: SAGE, 2003). ISBN 978-0-761-97280-8.

Odborné články a studie

CANTORE, Carlo Maria., „We're one, but we're not the same: Enhanced Cooperation and the Tension between Unity and Asymmetry in the EU“, *Perspectives on Federalism Vol 3*, č. 3 (2011), http://on-federalism.eu/attachments/103_download.pdf, (staženo 19. 6. 2018).

CREMONA, Marise, „Enhanced Cooperation and the Common Foreign and Security and Defence Policies of the EU“, *EUI LAW*, č. 21 (2009), http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13002/LAW_2009_21.pdf (staženo 3. 7. 2018).

„Editorial comments: Enhanced cooperation: A Union à taille réduite or à porte tournante?“, *Common Market Law Review* 48, č. 2 (2011): 317-327, *Kluwer Law International* (staženo 3. 7. 2018).

EHLERMANN, Claus Dieter, "Differentiation, Flexibility, Closer Co-operation: The New Provisions of the Amsterdam Treaty." *European Law Journal* 4, č. 3 (Září 1998): 246-270. *Business Source Premier*, EBSCOhost (staženo 3. 7. 2017).

FABBRINI, Federico, *The Enhanced Cooperation Procedure: A Study in Multispeed Integration* (Moncalieri: Centro Studi sul Federalismo, říjen 2012), http://www.csfederalismo.it/attachments/article/998/CSF-RP_Fabbrini_ENHANCED%20COOPERATION_October2012.pdf (staženo 20. 6. 2018).

FABBRINI, Federico, „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* 40, č. 3 (2013): 197–224, *Kluwer Law Online* (staženo 3. 7. 2018).

KADLECOVÁ, Adéla, „Směřuje Evropská unie k modelu flexibilního uspořádání? Analýza vývoje a současného postavení principu flexibility v procesu evropské integrace se zvláštním zřetelem k mechanismu bližší, respektive zesílené spolupráce“, *Mezinárodní vztahy* 41, č. 1 (2006): 23-43, přístupné online <https://mv.iir.cz/article/view/186/188> (staženo 25. 9. 2017).

KRÁL, David a ŠLOSARČÍK, Ivo, „Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přistupujících států“ (výzkumný projekt, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2004), přístupné online http://old.europeum.org/doc/arch_eur/Pevna_jadra.pdf (staženo 21. 6. 2017).

KREILINGER, Valentin a WOLFSTÄDTER, Laura Maria, *European Integration via Flexibility Tools: the Cases of EPP0 and PESCO* (Berlín: Jacques Delors Institut, 29. 11. 2017), <http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/europeanintegrationviaflexibilitytools-kreilingerwolfstddter-nov17.pdf> (staženo 19. 7. 2018).

KUIPERS, Jan-Jaap, „The Law Applicable to Divorce as Test Ground for Enhanced Cooperation“, *European Law Journal* 18, č. 2 (březen 2012): 201–229, *Wiley Online Library* (staženo 9. 7. 2018).

MURPHY, Daniel T., „Closer or Enhanced Cooperation: Amsterdam or Nice“, *Georgia Journal of International & Comparative Law* 31, č. 265 (2003): 265-319, přístupné online
<http://digitalcommons.law.uga.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1256&context=gjicl>
(staženo 25. 6. 2015).

PEERS, Steve, „Divorce, European Style: The First Authorization of Enhanced Cooperation“, *European Constitutional Law Review*, č. 6 (2010): 339–358, *EBSCOhost* (staženo 30. 7. 2018).

PISTOIA, Emanuela, „Enhanced cooperation as a tool to...enhance integration? Spain and Italy v. Council“, *Common Market Law Review* 51 (2014): 247-260, *Kluwer Law International* (staženo 19. 9. 2017).

STUBB, Alexander C.-G., "A Categorization of Differentiated Integration", *Journal Of Common Market Studies* 34, č. 2 (Červen 1996): 283-295. *Business Source Complete*, *EBSCOhost* (staženo 30. 7. 2017).

VALENTOVÁ, Lucia, „Property Regimes of Spouses and Partners in New EU Regulations – Jurisdiction, Prorogation and Choice of Law“, *International and Comparative Law Review*, vol. 16, č. 2 (2016): 221–240, *EBSCOhost* (staženo 12. 8. 2018).

WAHL, Thomas, „European Public Prosecutor’s Office – On the Way to Enhanced Cooperation“, *Euclid: The European Criminal Law Associations’ Forum*, 2017/1,
https://euclid.eu/media/issue/pdf/euclid_issue_2017-01.pdf (staženo 12. 8. 2019).

WEYEMBERGH, Anne a BRIERE, Chloé, *Towards a European Public Prosecutor’s Office (EPPO)* (Brusel: Evropský parlament, 2016),
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571399/IPOL_STU\(2016\)571399_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571399/IPOL_STU(2016)571399_EN.pdf) (staženo 12. 8. 2018).

WHITE, Simone a DOM, Nicholas, „Towards a decentralised European Public Prosecutor’s Office?“, *Amicus Curiae*, č. 89 (Jaro 2012): 2-8,
<http://journals.sas.ac.uk/amicus/article/view/1673/1554> (staženo 20. 10. 2018).

Právní předpisy a návrhy právních předpisů

„Dohoda o jednotném patentovém soudu 2013/C 175/01“, *Úř. věst. C 175*, 20. 6. 2013, s. 1–40.

EVROPSKÁ KOMISE, „Důvodová zpráva návrhu rozhodnutí Rady, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti vytvoření jednotné patentové ochrany“, *KOM/2010/790 v konečném znění*, 14. 12. 2010.

EVROPSKÁ KOMISE, „Důvodová zpráva návrhu rozhodnutí Rady, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti daně z finančních transakcí“, *KOM/2012/0631 v konečném znění*, 25. 12. 2012.

EVROPSKÁ KOMISE, „Důvodová zpráva návrhu rozhodnutí Rady, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti příslušnosti, rozhodného práva, uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech majetkových poměrů mezinárodních párů, zahrnujících jak majetkové poměry v manželství, tak majetkové důsledky registrovaného partnerství“, *KOM/2016/0108 v konečném znění*, 2. 3. 2016.

EVROPSKÁ KOMISE, „Návrh nařízení Rady (EU), kterým se zavádí posílená spolupráce v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky“, *KOM/2010/105 v konečném znění*, 24. 3. 2010.

EVROPSKÁ KOMISE, „Návrh rozhodnutí Rady, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky“, *KOM/2010/104 v konečném znění*, 24. 3. 2010.

EVROPSKÁ KOMISE, „Návrh směrnice Rady o společném systému daně z finančních transakcí a změně směrnice 2008/7/ES“, *KOM/2011/0594 v konečném znění*, 28. 9. 2011.

EVROPSKÁ KOMISE, „Návrh směrnice Rady, kterou se provádí posílená spolupráce v oblasti daně z finančních transakcí“, *KOM/2013/071 v konečném znění*, 14. 2. 2013.

EVROPSKÝ PARLAMENT, „Legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 16. června 2010 k návrhu rozhodnutí Rady, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky (09898/2/2010 – C7-0145/2010 – 2010/0066(NLE))“, *Úř. věst. C 236E*, 12.8.2011, 179–181.

EVROPSKÝ PARLAMENT, „Legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 15. února 2011 o návrhu rozhodnutí Rady, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti vytvoření jednotné patentové ochrany (05538/2011 – C7-0044/2011 – 2010/0384(NLE))“, *Úř. věst. C 188E*, 28. 6. 2012, s. 76–79.

EVROPSKÝ PARLAMENT, „Legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 12. prosince 2012 k návrhu rozhodnutí Rady, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti zavedení daně z finančních transakcí (COM(2012)0631 – C7-0396/2012 – 2012/0298(APP))“, *Úř. věst. C 434*, 23. 12. 2015, s. 260–261.

EVROPSKÝ PARLAMENT, „Legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 7. června 2016 o návrhu rozhodnutí Rady, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti příslušnosti, rozhodného práva, uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech majetkových poměrů mezinárodních párů, zahrnujících jak majetkové poměry v manželství, tak majetkové důsledky registrovaného partnerství (08112/2016 – C8-0184/2016 – 2016/0061(NLE))“, *Úř. věst. C 86, 6. 3. 2018, s. 150—150.*

EVROPSKÝ PARLAMENT, „Legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 5. října 2017 k návrhu nařízení Rady, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, (09941/2017 – C8-0229/2017 – 2013/0255(APP))“.

RADA EU, „Nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce“, *Úř. věst. L 283, 31. 10. 2017, s. 1—71.*

RADA EU, „Rozhodnutí Rady (EU) č. 405/2010 ze dne 12. července 2010, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky“, *Úř. věst. L 189, 22. 7. 2010, s. 12—13.*

RADA EU, „Rozhodnutí Rady (EU) č. 167/2011 ze dne 10. března 2011, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti vytvoření jednotné patentové ochrany“, *Úř. věst. L 76, 22. 3. 2011, s. 53—55.*

RADA EU, „Rozhodnutí Rady (EU) č. 52/2013 ze dne 22. ledna 2013, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti daně z finančních transakcí“, *Úř. věst. L 22, 25. 1. 2013, s. 11—12.*

RADA EU, „Rozhodnutí Rady (EU) 2016/954 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“, *Úř. věst. L 159, 16. 6. 2016, s. 16—18.*

Judikatura

Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ve spojené věci C-274/11 a C-295/11 ze dne 16. dubna 2013 - *Španělské království a Italská republika proti Radě Evropské unie*, ECLI:EU:C:2013:240.

Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ve věci C-209/13 ze dne 30. dubna 2014 - *Spojené království Velké Británie a Severního Irska v. Rada Evropské unie*, ECLI:EU:C:2014:283.

Novinové články a tiskové zprávy

BARBIÈRE, Cécile, „La Belgique sommée de se décider sur la TTF“, *Euractiv.fr*, 21. 3. 2017, https://www.euractiv.fr/section/economie/news/la-belgique-somme-de-se-decider-sur-la-ttf-en-mai/?_ga=2.123540427.177875340.1533986667-1628248150.1533986667 (přístup 9. 7. 2018).

BRZOZOWSKI, Alexandra, „Weakened principles, weakened voice, Swedish PM tells MEPs“, *Euractiv.com*, 3. 4. 2019, <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/weakened-principles-weakened-voice-swedish-pm-tells-meps/> (přístup 12. 9. 2019).

„ČR podepsala historickou dohodu o vzniku patentu EU“, *Euractiv.cz*, 20. 2. 2013, <https://euractiv.cz/section/digitalni-agenda/news/cr-podepsala-historickou-dohodu-o-vzniku-jednotneho-patentu-eu-010623/> (přístup 7. 8. 2018).

„European Union Split Over Divorce Law“, *Dw.com*, 16. 1. 2009, <https://www.dw.com/en/european-union-split-over-divorce-law/a-3950713> (přístup 5. 8. 2018).

KIRWIN, Joe, „EU to Restart Financial Transactions Tax Negotiations“, *Bloomberg.com*, 1. 5. 2018, <https://www.bna.com/eu-restart-financial-n57982091709/> (přístup 11. 8. 2018).

RADA EU, „18 zemí EU se dohodlo na vyjasnění pravidel pro úpravu majetkových poměrů mezinárodních párů“, *Tisková zpráva 320/16*, 9. června 2016, <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2016/06/09/property-regimes-for-international-couples/> (přístup 15. 8. 2018).

RADA EU, „3298e session du Conseil - Justice et affaires intérieures“, *Communiqué de presse 7095/14*, 3. a 4. března 2014, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7095-2014-INIT/fr/pdf> (přístup 20. 10. 2018).

RADA EU, „3490e session du Conseil - Justice et affaires intérieures“, *Communiqué de presse 13118/16*, 13. a 14. října 2016, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13118-2016-INIT/fr/pdf> (přístup 20. 10. 2018).

RADA EU, „Obranná spolupráce: Rada přijala harmonogram pro provádění stálé strukturované spolupráce (PESCO)“, *Tisková zpráva*, 6. března 2018, <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2018/03/06/defence-cooperation-council-adopts-an-implementation-roadmap-for-the-permanent-structured-cooperation-pesco/> (přístup 21. 8. 2018).

RADA EU, „Obranná spolupráce: Rada zahájila 17 nových projektů PESCO“, *Tisková zpráva*, 19. listopadu 2018, <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press->

[releases/2018/11/19/defence-cooperation-council-launches-17-new-pesco-projects/](#)
(přístup 21. 8. 2018).

RADA EU, „Úřad evropského veřejného žalobce: první krok Rady směrem k možnosti posílené spolupráce“, *tisková zpráva Rady EU 48/17*, 7. února 2017, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/02/07/epo-enhanced-cooperation/> (přístup 20. 10. 2018).

„Ten EU states agree aspects of Financial Transaction Tax“, *Euractiv.com*, 18. 12. 2015, <https://www.euractiv.com/section/euro-finance/news/ten-eu-states-agree-aspects-of-financial-transaction-tax/> (přístup 11. 8. 2018).

Ostatní zdroje

„Agreement on a Unified Patent Court (UPC) – Ratification details“, *European Council*, <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2013001> (přístup 12. 8. 2019).

BOIXAREU, Angel, „Letter from the Council of the European Union: Letter to the Chairman from Angel Boixareu, Acting Director General, Directorate-General C, Council of the European Union“, 16. 11. 2011, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmeuleg/1822/182205.htm> (přístup 15. 7. 2018).

EVROPSKÁ KOMISE, „Bílá kniha o budoucnosti Evropy“, *Evropská Komise COM(2017) 2025*, 1. března 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/bila_kniha_o_budoucnosti_evropy_cs.pdf (staženo 2. 7. 2018).

EVROPSKÝ PARLAMENT, „Slyšení paní Viviane Redingové, navržené členky Komise pro spravedlnost, základní práva a občanství“, *Evropský parlament - Sdělení členům*, 7. 1. 2010, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/800/800797/800797cs.pdf (staženo 5. 8. 2018).

HOUSE OF COMMONS – EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE, *Withdrawal from enhanced cooperation: the Committee's evidence session with Baroness Wilcox* (London: The Stationery Office Limited, 24. 10. 2011), http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/united_kingdom/own_initiative/oi_withdrawal_from_enhanced_cooperation/oi_withdrawal_from_enhanced_cooperation_commons_opinion_en.pdf (staženo 14. 7. 2018).

„Member states of the European Patent Organisation“, *European Patent Office*, (přístup 3. 8. 2018), <http://www.epo.org/about-us/foundation/member-states.html>.

RADA EU, „Návrh nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce – obecný přístup“, *Rada EU ST 5445/2017 INIT*, 31. ledna 2017,

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5445-2017-INIT/CS/pdf>

(staženo 20. 10. 2018).

RADA EU, „Návrh rozhodnutí Rady, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti vytvoření jednotné patentové ochrany - přijetí rozhodnutí Rady“, *Poznámka předsednictví Rady 6524/11*, 2. března 2011,

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6524-2011-INIT/cs/pdf> (přístup 15. 7. 2018).

RADA EU, „Notification to the Council and the Commission of a wish to participate in the enhanced cooperation on the draft Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office in accordance with Article 331(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union ("TFEU")“, *Rada EU ST 8027/2017 INIT*, 5. dubna 2018, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8027-2017-INIT/EN/pdf> (staženo 20. 10. 2018).

RADA EU, „Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 2201/2003 as regards jurisdiction and introducing rules concerning applicable law in matrimonial matters (Rome III) – Political guidelines“, *Rada EU ST 9985/08 INIT*, 29. května 2008, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9985-2008-INIT/en/pdf> (staženo 5. 8. 2018).

RADA EU, „Úřad evropského veřejného žalobce – provádění“, *Rada EU ST 6467/2018 INIT*, 23. února 2018, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_6467_2018_INIT&from=CS (staženo 20. 10. 2018).

Posílená spolupráce v EU

Abstrakt

Posílená spolupráce je hojně diskutovaným pojmem v souvislosti s dalším možným vývojem a směřováním evropské integrace. Jedná se o mechanismus, který přináší do unijního práva prvky flexibilní integrace.

Tato diplomová práce si klade za cíl poskytnout kompletní pohled na posílenou spolupráci. V první části se zaměřuje na definici flexibility a její jednotlivé teoretické koncepty. Následující části práce jsou již pak plně zaměřeny na posílenou spolupráci jako na konkrétní právní instrument upravený Smlouvami. V první řadě je zde zmíněn její historický vývoj od Amsterodamské smlouvy po Lisabonskou smlouvu a změny, kterých doznala její právní úprava. Poté přichází na řadu analýza samotných právních ustanovení o posílené spolupráci. Je zde rozebrán celý postup navázání posílené spolupráce a podmínky k tomu potřebné. Jsou zde také zmíněny zvláštní úpravy postupů navázání posílené spolupráce v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky a v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Dále je podstatná část práce věnována uplatnění posílené spolupráce v praxi. Je zde rozebráno pět případů dosud navázaných posílených spoluprací. V každém případě je rozebrán vývoj vedoucí k rozhodnutí, že bude aplikována posílená spolupráce, a posléze následný proces povolení posílené spolupráce a posouzení jednotlivých podmínek Komisí, eventuálně i další vývoj. V této části jsou také rozebrány dosavadní dva rozsudky Soudního dvora EU, které řešily žaloby na neplatnost rozhodnutí o povolení posílené spolupráce. Poslední část je věnována zhodnocení právního nástroje posílené spolupráce. Obsahuje úvahy nad vhodností právní úpravy, hodnotí a klasifikuje jednotlivé případy uplatnění posílené spolupráce v praxi a zamýšlí se nad tím, co může posílená spolupráce znamenat pro další integraci EU.

Klíčová slova: posílená spolupráce, diferenciovaná integrace, flexibilita

Enhanced Cooperation in the EU

Abstract

Enhanced cooperation has been a widely discussed in the context of the further possible development of the European integration and its direction. It represents a mechanism which introduces elements of flexible integration into the EU law.

This thesis aims to provide a complete view of the process of enhanced cooperation. The first part focuses on the definition of flexibility and its theoretical concepts. The following parts of the thesis are then fully focused on enhanced cooperation as a specific legal instrument regulated by the Treaties. First of all, it mentions its historical development from the Treaty of Amsterdam to the Treaty of Lisbon and the changes it has undergone. After that there is the analysis of the legal provisions on enhanced cooperation itself. It discusses the whole process of establishing enhanced cooperation and the conditions necessary for that. There are also discussed special rules for activation of enhanced cooperation in the area of the common foreign and security policy and the police and judicial cooperation in criminal matters. Furthermore, a substantial part of the work is devoted to the application of enhanced cooperation in practice. Five cases of enhanced cooperation established so far are analysed in that part. In each case, the development leading to the decision to apply enhanced cooperation is analysed, followed by the analysis of the subsequent process of authorising enhanced cooperation and the Commission's assessment of conditions, and as the case may be the further development. This part also discusses two existing judgments of the Court of Justice of the EU which dealt with actions for annulment of decisions authorizing enhanced cooperation. The last part is devoted to the evaluation of the legal instrument of enhanced cooperation. It includes the reflection on the suitability of the enhanced cooperation provisions, evaluates and classifies particular cases of the use of enhanced cooperation in practice and reflects on what enhanced cooperation can mean for the further integration of the EU.

Keywords: enhanced cooperation, differentiated integration, flexibility