

# Pravomoci Evropské unie reagovat na covidovou krizi

IVO ŠLOSARČÍK<sup>1</sup>

## *EU Competencies and the Covid Crisis*

**Summary:** *The article maps the legal foundations for the European Union's activities during the COVID-19 pandemic and the ways in which the EU has dealt with its limited competencies in the public health policy section of the Lisbon Treaty. Particular attention is given to restrictions of the mobility of persons during the pandemic and to legitimizing the role of the pandemic for the expansion of EU's budgetary powers.*

**Key words:** *COVID-19, European integration, EU competencies, soft-law, Schengen, fiscal powers, spending powers, conditionality, principle of conferral*

Pandemie covidu-19 přiměla část evropských politických elit k volání po tom, aby se do řešení krize výrazně zapojila rovněž Evropská unie. Unijní aktivity spojené s pandemií byly nicméně často popisovány jako nedostatečné, nahodilé a málo předvídatelné; anebo byly naopak kritizovány jako pokus unijních institucí využít krize k další nelegitimní expanzi unijních pravomocí. Kromě logistických, finančních nebo expertních limitů mohl unijní reakci na pandemii omezit rovněž nedostatek relevantních pravomocí, kterými EU během krize disponovala. Tato stať se pokusí poskytnout nástin unijních kompetencí s potenciálem reagovat na covidovou pandemii a unijních strategií jejich praktické aplikace.

Zásada přenesených pravomocí (čl. 5 odst. 1–2 SEU) je zcela zásadním prvkem praktického fungování evropské integrace i poli-

tických debat o jejím budoucím směřování.<sup>2</sup> Vymezení a zpřehlednění unijních pravomocí se rovněž stalo jedním z hlavních úkolů Konventu o budoucnosti Evropy a navazujících mezivládních konferencí, jejichž výsledkem se stala Lisabonská smlouva s již notoricky známým rozdělením unijních pravomocí do několika kategorií s odlišným právním režimem.<sup>3</sup> Téměř okamžitě po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost nicméně chování unijních institucí během krize eurozóny demonstrovalo rovněž flexibilitu a politickou podmíněnost nových hranic unijních pravomocí<sup>4</sup> a na první pohled tak podpořilo tvrzení o existenci „kradmé expanze pravomocí“ („competence creep“) Evropské unie.<sup>5</sup> Pro účely této studie stačí zmínit čtyři způsoby chování Evropské unie, jejichž následkem je expanze unijních pravomocí v praxi: strategický výběr právního

<sup>1</sup> Autor působí na katedře evropských studií FSV UK. E-mail: slosarcik@fsv.cuni.cz. Text vznikl v rámci programu Progres Univerzity Karlovy Q18 – Společenské vědy: od víceoborovosti k mezioborovosti a Jean Monnet projektu EGoCE. Text popisuje situaci ke dni 1. březnu 2022.

<sup>2</sup> KLAMERT, M. Article 4-6 TEU. In: Kellerbauer, M. (ed.) *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Oxford University Press, 2019, s. 65.

<sup>3</sup> Podrobněji KLAMERT, M. Article 2-6 TFEU. In: Kellerbauer, M. (ed.) *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Oxford University Press, 2019, s. 354.

<sup>4</sup> Podrobněji ŠLOSARČÍK, I. *Transformace kondicionality v Evropské unii*. Praha: Karolinum 2013, s. 72–87.

<sup>5</sup> GRABEN, S. Competence Creep Revisited, (2019). *Journal of Common Market Studies*, Vol. 57, s. 205–222.

základu regulace, kondicionalitu finančních transferů, vliv nezávazného unijního práva a uzavírání ad hoc dohod mezi unijními státy.<sup>6</sup>

Prvním uvedeným postupem je snaha podřadit regulaci problému pod segment unijního práva, kde EU disponuje nejsilnějšími pravomocemi, jako např. regulaci tabákové reklamy pod pravidla vnitřního trhu místo pod politiku ochrany zdraví.<sup>7</sup> Judikatura Soudního dvora EU (SDEU) zde sice poskytuje vodítka pro správný postup, jako když unijní soudci v nedávném českém sporu o zbraňovou směrnici prohlásili, že „pokud přezkum dotčeného aktu ukáže, že sleduje dvojí účel nebo má dvě složky, a pokud jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek je možné označit za hlavní nebo převažující, zatímco druhý účel nebo složka je pouze vedlejší, musí být tento akt založen na jediném právním základě, a sice na tom, který je vyžadován hlavním nebo převažujícím účelem nebo složkou“ (C-482/17 Česká republika v. Parlament a Rada), stále zde pro unijní instituce existuje dost velký prostor pro vlastní uvážení a výklad, kde se nachází těžiště či gravitační centrum konkrétního unijního právního aktu.

Druhou cestou je nahrazení zakázané harmonizace vnitrostátních předpisů kondicionalitou transferů z unijního rozpočtu, obvykle v podobě podmínění účasti na unijních iniciativách respektováním unijním právem požadovaných standardů. Přípustnost kondicionality je v některých případech výslovně deklarována ve zřizovacích smlouvách (čl. 136 odst. 3 SFEU), zatímco jindy byla obhájena jako logický prvek zajišťující efektivitu unijní politiky (rozšiřování EU, mobilita studentů, zemědělská politika, kohezní politika).<sup>8</sup>

Vliv unijního osft-law je založen zejména na skutečnosti, že nezávazný charakter unijních právních aktů pochopitelně nevylučuje, že se unijní právní norma nestane základem pro dobrovolné přijetí vnitrostátní legislativy. Unijní právní akt v takovém případě funguje jako politický argument ve vnitrostátním

legislativním procesu. Ochota států měnit domácí právní prostředí může být posílena rovněž jejich vzájemným porovnáváním a hodnocením v rámci otevřené metody koordinace.<sup>9</sup>

Nutnost nalézt jasný základ pro aktivitu ve zřizovacích smlouvách může být v praxi oslabena rovněž dohodou unijních států (nebo alespoň některých z nich) o regulaci vybrané agendy mimo formální unijní právní rámec, byť někdy s vazbami na unijní instituce nebo ambicí budoucího začlenění do unijního práva. Tímto způsobem byl vyjednáán např. Fiskální pakt (v podobě dohody uzavřené 25 unijními státy), Evropský stabilizační mechanismus/ESM (dojednaný pouze zeměmi eurozóny) nebo Schengenské dohody (původně podepsané jen pěti státy a až Amsterdamskou smlouvou integrované do unijního práva).

### Hybridní charakter unijní pandemické politiky

Unijní zřizovací smlouvy formálně nedefinují pandemickou politiku Evropské unie. Unijní aktivity týkající se přímo ochrany zdraví přitom zasahují do sdílených i podpůrných pravomocí EU. Podle čl. 4 odst. 2 SFEU se uplatňuje sdílená pravomoc EU v oblasti „společných otázek bezpečnosti v oblasti veřejného zdraví, pokud jde o hlediska vymezená v této smlouvě,“ zatímco podle čl. 6 SEU disponuje EU podpůrnými, koordinačními a doplňkovými pravomocemi při „ochraně a zlepšování lidského zdraví“.<sup>10</sup> Podrobněji se vymezení hranic unijních pravomocí věnuje čl. 168 SFEU, vymezující situace, kdy mohou být přijímány nezávazné unijní předpisy, a to včetně využívání otevřené metody koordinace (čl. 168 odst. 2 SFEU), závazné koordinační a institucionální právní akty (čl. 168 odst. 5 SFEU) a někdy dokonce i závazně požadována harmonizace vnitrostátních předpisů (čl. 168 odst. 4 SFEU).<sup>11</sup> Zvláštní široce formulovaná klauzule (čl. 168 odst. 3 SFEU) pak otevírá cestu k mezinárodní spolupráci ve zdravotnické

<sup>6</sup> Opomenuje se např. existence tzv. doplňkové klauzule (klauzule flexibility) ve čl. 352 SFEU, která Evropské unii umožňuje jednat, „ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami je nezbytná určitá činnost Unie v rámci politik vymezených Smlouvami, které však k této činnosti neposkytují nezbytné pravomoci“, to vše za podmínky jednomyslnosti v Radě a souhlasu Evropského parlamentu, stejně jako její vyloučení pro harmonizaci v těch oblastech evropské integrace, kde zřizovací smlouvy harmonizaci ve zřizovacích smlouvách výslovně zakazují. Podrobněji ST. CLAIR BRADLEY, K. Powers and Procedures: Legal Bases and the Court. In Craig, P. – de Búrca, G. (eds.). *The Evolution of EU Law*. 2. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 100–103.

<sup>7</sup> BARNARD, C. *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*. 6. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2019, s. 562–565.

<sup>8</sup> Např. C-242/87 Komise v. Rada (program Erasmus), Detailní přehled využívaných kondicionalit podává rovněž generální advokát ve svém stanovisku v kauze C-156/21 Maďarsko v. EP a Rada.

<sup>9</sup> KLAMERT, M. Articles 2-6 TFEU. In Kellerbauer, M. (ed.) *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Oxford University Press, 2019, s. 375–376, AMSTRONG, K. The Open Method of Coordination: Obstinate of Obsolete? In Schütze, R. – Tridimas, T. (eds.) *Oxford Principles of European Union Law: Volume 1: The European Union Legal Order*. Oxford University Press, 2018, s. 779–808.

<sup>10</sup> Rozlišení mezi sdílenými a podpůrnými pravomocemi v politice ochraně veřejného zdraví se věnuje KONSTADINIDES, T. The Competences of the Union. In: Schütze, R., Tridimas, T. (eds.) *Oxford Principles of European Union Law: Volume 1: the European Union Legal Order*. Oxford University Press, 2018, s. 204–205.

<sup>11</sup> Podrobněji GARBEN, S. Article 168 TFEU. In: Kellerbauer, M. (ed.) *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Oxford University Press, 2019, s. 1445–1455.

politice, či dokonce k unijní zdravotní diplomacii.<sup>12</sup>

Vágně formulované cíle unijní politiky veřejného zdraví („zlepšování veřejného zdraví, předcházení lidským nemocem a odstranění příčin ohrožení tělesného a duševního zdraví) a heterogenita potenciálních unijních aktivit ve čl. 168 SFEU poskytla během pandemie relativně bezpečný právní základ pro výměnu informací,<sup>13</sup> certifikaci vakcín na unijní úrovni nebo pro ustavení nové struktury uvnitř Evropské komise (HERA / European Health Emergency Preparedness and Response Authority). Článek 168 SFEU se stal rovněž základem pro návrh novelizací právního rámce pro Evropskou agenturu pro léčivé přípravky<sup>14</sup> a pro Evropské středisko pro prevenci a kontrolu nemocí,<sup>15</sup> stejně jako pro návrh rozšíření záběru nařízení o vážných přeshraničních zdravotních hrozbách, i když i toto nařízení se stále pohybovalo v hranicích podpůrných pravomocí EU opírajících se o čl. 198 odst. 5 SFEU.<sup>16</sup>

Z perspektivy hranic pravomocí EU byly zajímavější aktivity reagující na covidovou pandemii zasahující do jiných segmentů evropské integrace, než je politika ochrany veřejného zdraví. Unijní pravidla pro mobilitu v rámci vnitřního trhu garantují nejen pohyb pracovníků ve zdravotnictví a pacientů,<sup>17</sup> ale ochrana zdraví může být rovněž základem pro omezení volného pohybu osob, zboží či služeb. Dopady na ochranu zdraví mohou mít rovněž sankce uvalované v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky i řada dalších vnějších aktivit Evropské unie.<sup>18</sup> Evropská unie se navíc zavázala zohlednit ochranu lidského zdraví i ve všech ostatních politikách a činnostech Evropské unie (čl. 168 odst. 1 SFEU). Součástí unijní reakce na pandemii byly rovněž mimořádné finanční transfery z unijního rozpočtu<sup>19</sup> založené na čl. 122 SFEU, umožňující široce definovanou unijní intervenci v krizových situacích,<sup>20</sup> a stejný článek zřizovacích smluv se stal základem

pro návrh obecného unijního rámce pro krizové řízení během budoucích možných „mimořádných situací v oblasti veřejného zdraví“ z roku 2021.<sup>21</sup>

Unijní pravidla pro ochranu veřejného zdraví mají vágní hranice, a tudíž relativně snadno prorůstají do jiných unijních politik. Zároveň jsou ale klíčové strukturální prvky zdravotnické politiky unijních zemí chráněny před nepřiměřeně silným unijním vlivem, protože podle čl. 168 odst. 7 SFEU uznává Evropská unie „odpovědnost členských států za stanovení jejich zdravotní politiky a za organizaci zdravotnictví a poskytování zdravotní péče...“ Přehlednosti unijních pravomocí týkajících se ochrany zdraví nepřispívají ani odlišnosti v používané terminologii, která je přitom nezávislá (v souladu s doktrínou formulovanou SDEU) na definicích preferovaných jednotlivými unijními zeměmi. Unijní politika zaštitěná čl. 168 SFEU je tak označena jako „veřejné zdraví“, ale již úvodní odstavce příslušného článku operuje s pojmem „ochrana lidského zdraví“ a mezi cíli evropské integrace se odkazuje na „tělesné a duševní zdraví“; mnohé unijní právní akty a judikatura SDEU pak odkazují na definice používané Světovou zdravotnickou organizací.<sup>22</sup>

### **Pandemie a mobilita osob: schengenský prostor a volný pohyb unijních občanů**

Bezprostřední reakcí většiny unijních zemí na pandemii bylo radikální omezení pohybu osob, a to včetně zpřísnění pravidel pro překračování státních hranic. Opatření zahrnovala obnovení kontrol na (vybraných) státních hranicích<sup>23</sup> i zavedení nových administrativních požadavků pro cestující osoby (cizince i vlastní občany). Nová opatření byla nicméně výsledkem rozhodování vnitrostátních institucí, které ale musely respektovat unijní pravidla pro obnovování schengenských kontrol a pro výjimky z volného pohybu osob.

<sup>12</sup> HERVEY, T., McHALE, J. *European Union Health Law: Themes and Implications*. Cambridge University Press, 2015, s. 445–532.

<sup>13</sup> Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1082/2013/EU ze dne 22. října 2013 o vážných přeshraničních zdravotních hrozbách a o zrušení rozhodnutí č. 2119/98/ES.

<sup>14</sup> Návrh nařízení EP a Rady o posílené úloze Evropské agentury pro léčivé přípravky při připravenosti na krizi a krizovém řízení v oblasti léčivých přípravků a zdravotnických prostředků.

<sup>15</sup> Návrh nařízení EP a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 851/2004 o zřízení Evropského střediska pro prevenci a kontrolu nemocí.

<sup>16</sup> Návrh nařízení EP a Rady o vážných přeshraničních zdravotních hrozbách a o zrušení rozhodnutí č. 1082/2013/EU.

<sup>17</sup> O'LEARY, S., IGLESIAS SÁNCHEZ, S. Free Movement of Persons and Services. In: Craig, P., de Búrca, G. (eds.) *The Evolution of EU Law* (3. vyd.). Oxford: Oxford University Press, 2021, s. 527–258.

<sup>18</sup> Podrobněji SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., PALDUSOVÁ, H. *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C. H. Beck 2010, s. 627–635.

<sup>19</sup> Nařízení Rady (EU) 2016/369 ze dne 15. března 2016 o poskytování mimořádné podpory v rámci Unie.

<sup>20</sup> Potenciálu využití čl. 122 SFEU se podrobně věnuje DE WITTE, B. EU emergency law and its impact on the EU legal order, *Common Market Law Review* 59: 3–18, 2022, s. 8–10.

<sup>21</sup> Návrh nařízení Rady o rámci opatření pro zajištění dodávek lékařských protiopatření pro krizové situace v případě mimořádné situace v oblasti veřejného zdraví na úrovni Unie.

<sup>22</sup> Podrobněji SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., PALDUSOVÁ, H., c. d., s. 630–631.

<sup>23</sup> Přehled obnovování vnitroschengenských hraničních kontrol podává CARRERA, S. *In the Name of COVID-19: An Assessment of the Schengen Border Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU*. Evropský parlament, 2020.

Při obnovování hraničních kontrol se schengenské státy mohly opřít o několik klauzulí Schengenského hraničního kodexu<sup>24</sup> umožňujících dočasně obnovit na vnitřních schengenských hranicích kontroly z několika rozdílných důvodů a po odlišnou dobu, vždy ale s povinností notifikovat tento krok Evropské komisi.<sup>25</sup> Česká republika tak např. zavedla schengenské kontroly na svých hranicích s Rakouskem a SRN, ale již nikoliv na polské nebo slovenské hranici – toto „opomenutí“ bylo nicméně kompenzováno zavedením kontrol polskou a slovenskou stranou.<sup>26</sup> U volného pohybu unijních občanů (tedy segmentu evropské integrace odlišného od schengenských pravidel) pak umožňují zřizovací smlouvy i navazující unijní legislativa mobilitu osob omezit z důvodů ochrany veřejného zdraví.<sup>27</sup> Argumentaci ve prospěch kompatibility těchto omezení usnadnila rovněž skutečnost, že unijní legislativa u ohrožení veřejného zdraví nevyžaduje (na rozdíl od ohrožení veřejné bezpečnosti) individualizaci rizika u osob, jejichž přeshraniční pohyb je omezen. Unijní státy proto mohly snadněji obhájit zákazy založené na prosté příslušnosti k rizikové skupině, definované např. pomocí občanství nebo místa předchozího pohybu.

Mnohem větší nejasnosti panovaly ohledně (ne)existence unijní pravomoci intervenovat do omezování cest unijních občanů ven z území vlastního státu, ke kterému Česká republika rovněž přikročila. Judikatura SDEU se doposud týkala pouze unijní dimenze zázkazu vycestování ze země z důvodů ochrany veřejné bezpečnosti a pořádku (C-33/2007 Jipa, C-249/11 Bjankov), kde se unijní soudci vyslovili ve prospěch ekvivalence standardů odůvodňujících omezení přeshraničního pohybu oběma směry.<sup>28</sup> Obdobná judikatura týkající se omezení odůvodněných ochranou veřejného zdraví ale chybí, což vedlo např.

tiskového mluvčího Evropské komise ke tvrzení, že Evropská unie právo unijních států omezovat vycestování vlastních občanů neomezuje.<sup>29</sup> Spíše než detailní právní analýzou ale byto toto prohlášení indikací zdrženlivosti Komise při posuzování celého problému, kdy se tato instituce nepokusila unijní konformitu omezování cest vlastních občanů ze strany unijních států zpochybnit, např. pomocí řízení před SDEU.

I když mobilita osob i schengenská spolupráce patří mezi sdílené pravomoci EU, unijní instituce se v první fázi omezily na vydávání měkkých právních norem, typicky doporučení nebo sdělení vyzývajících unijní státy k postupnému uvolňování hraničního režimu nebo ke zvláštnímu zacházení s vybranými kategoriemi pracovníků.<sup>30</sup> Podobnou roli hrály i závěry Evropských rad. Na ně navázala koordinace formátu certifikátů o prodělaném testování na covid-19 nebo o očkování proti této nemoci. Rovněž tato koordinace měla podobu nezávazných aktů na unijní úrovni, kterou ale provázela nadprůměrně intenzivní komunikace mezi Evropskou komisí a unijními zeměmi.<sup>31</sup> Až mnohem pozdějším krokem bylo přijetí – na základě čl. 21 odst. 2 SFEU – závazných unijních právních aktů standardizujících covidové certifikáty a vyžadujících jejich vzájemné uznávání,<sup>32</sup> doplněné o prováděcí právní akty Evropské komise pro uznávání certifikátů vydávaných vybranými neunijními státy (např. Izrael, Spojení Království, Arménie).<sup>33</sup>

Specifický vliv mělo omezení mobility osob během covidové pandemie na formát jednání unijních institucí. Jednání za osobní přítomnosti politiků nahradila z velké části jednání využívající pouze online platformy. Na tuto změnu se musely adaptovat (před-covidové) jednací řády jednotlivých institucí, které mnohdy k přijetí většiny rozhodnutí

<sup>24</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob, čl. 25–35.

<sup>25</sup> WOLFF, S., RIPOLL SERVENT, A., PIQUET, A. (2020) Framing immobility: Schengen governance in times of pandemics, *Journal of European Integration*, 42:8, 1127–1144, s. 1130.

<sup>26</sup> Podrobný přehled poskytuje CARRERA, S., CHUN LUK, N. *Love thy neighbour? Coronavirus politics and their impact on EU freedoms and rule of law in the Schengen Area*, CEPS 2020, s. 51–56. Slovensko ale pravděpodobně zavedení kontrol na hranicích s Českou republikou, Rakouskem a Maďarskem opomenulo Evropské komisi notifikovat.

<sup>27</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, čl. 29.

<sup>28</sup> KLIP, A. *European Criminal Law. An Integrative Approach*. 3. vyd. Cambridge: Intersentia, 2016, s. 97.

<sup>29</sup> ŠAFARIKOVÁ, K. Česko omezilo možnost vycestovat nejvíc z celé EU. Ve hře jsou ale prázdniny v Rakousku nebo na Slovensku. *Hospodářské noviny*, 24. 4. 2020.

<sup>30</sup> Např. Sdělení Evropské komise. Společný evropský plán rušení opatření proti šíření COVID-19, Brusel, 15. 4. 2020, nebo doporučení Rady (2020/912) ze dne 30. června 2020 o dočasném omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné, a o možném zrušení tohoto omezení.

<sup>31</sup> LADI, S., WOLFF, S. The EU Institutional Architecture in the Covid-19 Response: Coordinative Europeanization in Times of Permanent Emergency. *Journal of Common Market Studies*, 2021, Annual Review. 32–43, s. 40, CARRERA, S. *In the Name of COVID-19: An Assessment of the Schengen Border Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU*. Evropský parlament 2020, s. 41–47.

<sup>32</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/953 ze dne 14. června 2021 o rámci pro vydávání, ověřování a uznávání interoperabilních certifikátů o očkování, o testu a o zotavení v souvislosti s onemocněním COVID-19 (digitální certifikát EU COVID) za účelem usnadnění volného pohybu během pandemie COVID-19.

<sup>33</sup> Příkladem je prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2021/1482 ze dne 14. září 2021, kterým se za účelem usnadnění práva na volný pohyb v rámci Unie stanoví rovnocennost certifikátů týkajících se onemocnění COVID-19 vydaných Státem Izrael a certifikátů vydaných v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/953.

vyžadovaly osobní hlasování většiny zapojených osob (ministrů, komisařů, europoslanců) a možnost dálkového hlasování nebo delegaci rozhodování na nižší institucionální stupně (např. COREPER pro Radu EU) připouštěly jen v omezené míře. Pandemie rovněž přerušila praxi neformálních vyjednávání a schůzek navázaných na formální jednání unijních institucí. Reakce na tuto změnu se lišily v závislosti na instituci – některé z nich již před pandemií začlenily telekonference do svých rozhodovacích procedur (Evropská centrální banka, Evropský účetní dvůr),<sup>34</sup> jiné byly schopné se na novou situaci adaptovat pomocí nového výkladu svých vlastních pravidel (Evropský parlament), jiné posílily delegaci rozhodování (Rada EU) anebo se soustředily na ustavení nových neformálních konzultačních a komunikačních struktur (Evropská komise).<sup>35</sup>

### **Pandemie jako nástroj politické legitimizace: NGEU a kondicionalita právního státu**

V roce 2020 využívala Evropská unie pro finanční transfery reagující na pandemii již existující finanční rámec pro roky 2014–2020 a právní nástroje na něj navázané. Pandemie ale zároveň poskytla politický argument pro radikální expanzi finančních prostředků, kterými by měla Evropská unie disponovat v budoucnu, stejně jako způsobů, jakými má být jejich využití kontrolováno. Kromě vyjednávání standardního finančního rámce pro roky 2021–2027 podle čl. 312 SFEU (nařízení přijaté jednomyslně Radou se souhlasem Evropského parlamentu) přišla Evropská komise s iniciativou na zřízení zvláštního finančního nástroje disponujícího až 750 miliardami eur – formálně označeného jako „nástroj EU na podporu oživení“, ale v praxi nazývaného fond Next Generation EU (NGEU) – který by reagoval na problémy způsobené pandemií ekonomikám unijních zemí. Rada EU (v souladu s politickým zadáním Evropské rady) schválila ustavení NGEU v prosinci roku 2020,<sup>36</sup> ale jeho existence

vyvolala minimálně dvojici kontroverzí. První se týkal způsobu, kterým měly být pro NGEU získány finanční prostředky. NGEU byl zřízen na základě již v tomto článku zmíněného čl. 122 SFEU, umožňujícího Evropské unii zasáhnout v případě „přírodních pohrom nebo mimořádných událostí, které nemůže (členský stát) ovlivnit“. Tato klauzule zřizovacích smluv se již v minulosti stala základem nejrůznějších unijních iniciativ zajišťujících rámec pro unijní financování, např. během krize eurozóny<sup>37</sup>, novinkou roku 2020 se ale stala možnost, aby zde většinu financí získala Evropská unie vydáním vlastních dluhopisů. Tento nový přístup byl sice označen za „Hamiltonovský moment“ Evropské unie posouvající evropskou integraci na vyšší kvalitativní stupeň,<sup>38</sup> ale vyvolal zároveň pochybnosti o své legalitě, kde se platformou pro přezkum mohou stát – např. ve světle nejnovějších rozsudků německého spolkového ústavního soudu o unijních iniciativách během krize eurozóny – zejména ústavní tribunály členských států.

Jasnější situace již dnes panuje ohledně legality jiné unijní iniciativy navázané na nový rozpočtový rámec 2021–2027 a NGEU. Po velmi komplikovaném vyjednávání<sup>39</sup> přijaly Evropský parlament a Rada v prosinci nařízení umožňující omezit či přerušit unijní financování v případech, kdy v unijním státě dochází k závažnému porušování právního státu, které má potenciál ohrozit řádné využívání unijních financí.<sup>40</sup> Polsko a Maďarsko obratem zpochybnily legalitu nařízení před Soudním dvorem Evropské unie (C-156/21 Maďarsko v. EP a Rada a C-157/21 Polsko v. EP a Rada). Žalobci napadli legalitu přijetí nařízení na základě čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU umožňujícího EP a Radě přijímat unijní nařízení stanovující „finanční pravidla stanovící zejména podrobnosti týkající se sestavování a plnění rozpočtu a předkládání účetnictví a jeho auditu.“ Příslušná klauzule sice již v minulosti byla využita k přijetí unijní legislativy stanovující státům při čerpání rozpočtu dodatečné podmínky, ale podle Polska i Maďarska se nové nařízení z roku 2020 snažilo obejít již

<sup>34</sup> LADI, S., WOLFF, S. The EU Institutional Architecture in the Covid-19 Response: Coordinative Europeanization in Times of Permanent Emergency, *Journal of Common Market Studies* 2021 Volume 59. Annual Review. 32–43, s. 35.

<sup>35</sup> RUSSACK, S., FENNER, D. *Crisis decision-making. How Covid-19 has changed the working methods of the EU institutions*. CEPS 2020.

<sup>36</sup> Nařízení Rady (EU) 2020/2094 ze dne 14. prosince 2020, kterým se zřizuje Nástroj Evropské unie na podporu oživení, jehož účelem je podpořit oživení po krizi COVID-19.

<sup>37</sup> Např. nařízení Rady (EU) č. 407/2010 ze dne 11. května 2010 o zavedení evropského mechanismu finanční stabilizace.

<sup>38</sup> Pojem „Hamiltonovský moment“ odkazuje na etapu vývoje ústavního pořádku Spojených států, kdy Alexander Hamilton, jeden z „otců zakladatelů“ a ministr financí, prosadil reformu financování federálního rozpočtu Spojených států pomocí půjček a právo federální vlády založit (centrální) banku. Tyto kroky prosadil Hamilton „pouze“ pomocí výkladu ústavního textu, který tyto federální pravomoci výslovně nezmiňoval.

<sup>39</sup> Vyjednávání nařízení v unijních institucích se podrobněji věnuje HILLION, Ch. Compromising (on) the general conditionality mechanism and the rule of law, (2021) *Common Market Law Review*, 58, s. 267–284.

<sup>40</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie.

existující unijní pravidla pro kontrolu právního státu obsažená ve čl. 7 SEU nebo 258–260 SFEU a svévolně rozšířit – v rozporu v principem přenesených pravomocí – o nový sankční mechanismus. SDEU v rozsudku z února 2022 tuto argumentaci neakceptoval. Podle unijních soudců existují dostatečně velké strukturální rozdíly (forma sankcí, role unijních institucí, dopad na soukromé subjekty) mezi novou unijní kondicionalitou a režimem podle čl. 7 SEU nebo dozorčí žalobou podle čl. 258–260 SFEU. Problém SDEU neshledal ani v definici právního státu obsažené v novém nařízení – nová definice by měla být použitelná pouze pro účely distribuce unijních financí, a nikoliv pro obecnou kontrolu respektování právního státu v Evropské unii; a zároveň je podle SDEU tato definice dostatečně podrobná, aby nekolidovala s unijním principem právní jistoty.<sup>41</sup>

### **Závěr: Flexibilita unijních pravomocí během covidové pandemie**

Z perspektivy expanze unijních pravomocí byla reakce EU na covidovou krizi méně inovativní, než by se mohlo zdát ve světle politických prohlášení o potřebě vytvořit „Evropskou zdravotní unii“ („European Health Union“).<sup>42</sup> EU využila mnohé z již dříve vyzkoušených postupů umožňujících expanzi unijních aktivit beze změn zřizovacích smluv,

jako je formální podřazení regulace pod unijní politiku, kde EU disponuje silnějšími pravomocemi, rozsáhlé využívání unijního soft-law i kondicionality vlastních finančních nástrojů.

Omezení mobility osob kvůli pandemii bylo založeno na unijních pravidlech pro vnitřní trh a schengenský prostor, nikoliv na pravidlech unijní politiky ochrany veřejného zdraví. Zejména v oblasti uznávání certifikátů potvrzujících covidovou bezinfekčnost nebo (později) vakcinaci se EU ve velké míře spoléhala na unijní soft-law, připravované v úzké spolupráci mezi Evropskou komisí a unijními zeměmi, kdy byla celá procedura označena za „diskurzivní koordinaci“, usilující o sladování praktických i doktrinárních prvků chování unijních zemí.<sup>43</sup> Unijním soft-law byla nejdříve inspirována závazná opatření jednotlivých unijních států a až později legislativa přijímaná na unijní úrovni.

Nejzásadnějším příspěvkem pandemie k expanzi unijních pravomocí se pak stala legitimizace zřízení nových unijních finančních nástrojů (NGEU) a navázané kondicionality právního státu při distribuci unijních financí. Covidová pandemie zde nezměnila katalog unijních pravomocí, ale zásadně pozměnila politický kontext, ve kterém unijní instituce rozhodovaly a využily široce formulovaného zmocnění v „krizové“ klauzuli zřizovacích smluv obsažené ve čl. 122 SFEU.

<sup>41</sup> Rozsudkem SDEU sice vyjasnila pohled unijních institucí na legalitu nařízení, ale nevyloučila spor o ústavnost nového režimu před maďarským nebo polským ústavním soudem. Nová kondicionalita rovněž otevřela několik zajímavých otázek spojených s unijním institucionálním systémem – Evropská komise akceptovala požadavek Evropské rady, obsažený v jejích závěrech z prosince 2020, aby nezahajovala žádnou proceduru podle nového nařízení až do doby, než o jeho legalitě rozhodne (v případě žaloby podané nějakým unijním státem) Soudní dvůr EU. Toto otálení Evropské komise kritizoval zejména Evropský parlament, který se její pasivitě dokonce pokusil zvrátit pomocí (do února 2022 dosud nerozhodnuté) žaloby na nečinnost. Podrobněji ŠLOSARČÍK, I. Kondicionalita právního státu v unijním rozpočtu: Nová pravidla na pomezí práva a politiky. *Jurisprudence*. 2022. Vol. 31, No. 2, s. 34–40.

<sup>42</sup> Např. projev předsedkyně Evropské komise U. v. d. Leyen(ové) o stavu Evropské unie na půdě Evropské parlamentu ze dne 15. září 2021.

<sup>43</sup> LADI, S., WOLFF, S. The EU Institutional Architecture in the Covid-19 Response: Coordinative Europeanization in Times of Permanent Emergency. *Journal of Common Market Studies*, 2021, Annual Review. 32–43, s. 40.