

K právním problémům procesu přistoupení k EU

Pavel Svoboda*

Abstrakt: Článek srovnává právní úpravu procesu přistoupení států k Evropské unii podle článku 49 Smlouvy o EU (SEU) s reálnou praxí, která je mnohem bohatší – obsahuje mnohem více kroků včetně právně závazných rozhodnutí, než předvídá citované ustanovení. Vyjádřeno kvantitativně, zatímco z článku 49 SEU lze vyčíst méně než deset procesních kroků, v praxi jich existuje nejméně třicet. To je pozoruhodný rozdíl již z toho důvodu, že rozhodnutí o přistoupení patří mezi nejdůležitější rozhodnutí, která Unie vůbec činí, takže bylo možno očekávat adekvátně pregnantní právní úpravu; toto očekávání však článek 49 SEU vůbec nenaplnuje. Na základě tohoto srovnání pak článek upozorňuje na právní problémy související zejména s pravomocemi a procesními aspekty rozhodování Rady, Evropské rady a Soudního dvora EU, stejně jako s rolí členských států samotných v celém procesu. Článek mj. zkoumá otázky právního základu pro rozhodnutí Rady, která nepředvídá čl. 49 SEU, způsob hlasování Rady (zda jednomyslnost, anebo kvalifikovaná většina), dále pak úlohu Evropské rady a jejích rozhodnutí, jež čl. 49 SEU – až na jedinou výjimku – nepředpokládá vůbec. Konečně se článek u všech těchto aspektů zabývá i možnostmi soudního přezkumu ze strany Soudního dvora EU.

Klíčová slova: Evropská unie, přistoupení, konsensus, kodaňská kritéria, závěry Evropské rady, Soudní dvůr EU

Úvod

Chystané rozšiřování EU na západní Balkán a v dlouhodobé perspektivě i přistoupení Ukrajiny, Moldavska či Gruzie k Unii již delší dobu vyvolávají debaty politické a ekonomické. Ale i právní úprava procesu přistoupení skýtá řadu sporných momentů, jež si zasluhují pozornost.

Komplikovanost procesu přistoupení k EU vyplývá mj. z toho, že se nachází na pomezí unijního a mezinárodního práva, že se v něm mísí úloha orgánů EU a členských států a že jeho výsledkem je mezinárodní dohoda jen mezi státy (EU není smluvní stranou), jež je však součástí i primárního práva EU.

Není cílem tohoto článku analyzovat všechny právní aspekty procesu přistoupení, spíše jen upozornit na ty nejproblematičtější z nich. Konkrétně jde o rozdíl mezi literou právní úpravy a praxí (část 1), o rozhodování Evropské rady (ER; část 2) a Rady (část 3), o velmi omezenou možnost soudního přezkumu většiny procesních kroků (část 4) a o eventuální možnost obejít unijní právní úpravu prostřednictvím mezinárodního práva (část 5).

1. Rozdíl mezi právní úpravou a skutečným procesem přistoupení

Těžko najdeme v právu EU větší disproporci mezi právní úpravou a praxí než právě u procesu přistoupení k EU. To je překvapivé, protože rozhodnutí o přijetí nového státu do EU patří mezi nejdůležitější rozhodnutí Unie vůbec, a proto by bylo lze očekávat odpovídající pregnantní právní úpravu.

* Doc. JUDr. Pavel Svoboda, Ph.D., D.E.A. působí na Právnické fakultě Univerzity Karlovy; byl mj. předsedou Výboru pro právní záležitosti Evropského parlamentu. Autor děkuje za cenné připomínky Mgr. Dominice Czechové, prof. JUDr. Richardu Královi, LL.M., Ph.D., DSc., a JUDr. Kristýně Najmanové, LL.M.

Zakládací smlouvy (dále jen „Smlouvy“)¹ věnují přistoupení nového státu k EU jediné speciální ustanovení – čl. 49 Smlouvy o EU (SEU),² jenž zní takto:

„Každý evropský stát, který uznává hodnoty uvedené v článku 2 a zavazuje se k jejich podpoře, může požádat o členství v Unii. O této žádosti je informován Evropský parlament a vnitrostátní parlamenty. Žadatelský stát podává svou žádost Radě, která rozhoduje jednomyslně po konzultaci s Komisí a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu, který se usnáší většinou hlasů všech svých členů. Kritéria pro přistoupení, na nichž se dohodne Evropská rada, budou zohledněna.

Podmínky přijetí a s ním spojené nezbytné následné úpravy smluv, na nichž je Evropská unie založena, jsou předmětem dohody mezi členskými státy a žadatelským státem. Tato dohoda vyžaduje ratifikaci všemi smluvními státy v souladu s jejich ústavními předpisy.“

Čl. 49 SEU tedy předvídá následující procesní kroky:

- žadající stát podá žádost o členství Radě;
- Rada informuje Evropský parlament (EP) a vnitrostátní parlamenty;
- Rada konzultuje s Komisí;
- členské státy a přistupující stát sjednávají obsah dohody o přistoupení, zohledňují i kritéria pro přistoupení, jež přijala Evropská rada (ER);
- Rada získá souhlas EP;
- Rada rozhodne o žádosti žadajícího státu;
- dohoda o přistoupení je ratifikována členskými státy i žadajícím státem.

Proces přistoupení však dnes obsahuje daleko větší množství kroků, z nichž jen ty označené *kurzivou* jsou výslovně uvedeny v čl. 49 SEU:

1. Rozhodnutí žadatelského státu podat přihlášku ke členství.
2. *Předání přihlášky Radě.*
3. *Informování EP a národních parlamentů o přihlášce.*
4. *Žádost Rady o stanovisko Komise k otázce, zda přihláška splňuje základní podmínky členství dle čl. 49 SEU, tj. o tom, zda lze vůbec o přihlášce v orgánech EU jednat („konzultace“ dle čl. 49 odst. 1 SFEU).*
5. Předvstupní jednání: politická a diplomatická jednání a příprava žadajícího státu na status kandidátského státu³ a na členství.⁴

¹ Smlouva o EU – SEU, Smlouva o fungování EU – SFEU; společně označované jako Smlouvy. Blíže k povaze Smluv viz např. HILLION, Ch. Accession and Withdrawal in the Law of the European Union. In: CHALMERS, D. – ARNULL, A. (eds). *The Oxford Handbook of European Union Law*, Oxford: Oxford University Press, 2017, s. 128. Dostupné z: https://books.google.cz/books?hl=cs&lr=&id=LvsFCwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA126&dq=eu+law+accession+process&ots=xQWYHwxZo8&sig=bU2bWfs_inp1BAk8ANPYuGsx_Mg&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false; SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 100 an.

² Pro úplnost uvedme, že čl. 49 SEU se v důsledku čl. 106a Smlouvy o Evropském společenství atomové energie (SESAE) použije i na přistoupení k tomuto Společenství.

³ Srov. PECHSTEIN, M. Mitgliedschaft. In: HATJE, A. – MÜLLER-GRAFF, P. Ch. (eds). *Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht*. 2. vydání. Baden-Baden: Nomos, 2022, s. 1157.

⁴ Srov. TOMÁŠEK, M. – ŠMEJKAL, V. a kol. *Smlouva o EU. Smlouva o fungování EU. Listina základních práv EU. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 1430. Srov. též sdělení Komise *Strategie rozšíření EU COM(2015) 611 final*]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A52015DC061>.

6. Vypracování počátečního stanoviska Komise (právně nezávazné) a jeho zaslání Radě.
7. Rozhodnutí Rady (jednomyslné) o přijatelnosti žádosti – přihlášky, tj. o přiznání statusu kandidátské země.⁵
8. Závěry ER o udělení statusu kandidátského státu.
9. Závěry ER o zahájení přístupových jednání.
10. Rozhodnutí Rady o zahájení přístupových jednání, o pověření Komise k vyjednávání a o obecném vyjednávacím rámci – mandátu,⁶ jež odkazuje i na „kritéria přistoupení“.⁷
11. Zahájení přístupové konference s kandidátským státem.
12. Screening: Komise zjišťuje připravenost kandidátské země u každého z 6 klastrů a 35 vyjednávacích „kapitol“ – politických oblastí.
13. Screening report: zpráva Komise pro členské státy o připravenosti kandidátské země u každé „kapitoly“; v závěru Komise buď doporučí otevřít jednání o kapitole, anebo před jejich otevřením nutnost splnit počáteční referenční hodnoty (*opening benchmarks*).
14. Rozhodnutí Rady o stanovení počátečních referenčních hodnot.
15. Vyjednávací pozice kandidátského státu.
16. Rozhodnutí Rady o společném postoji EU k vyjednávací pozici kandidátského státu.⁸
17. Splnění případných počátečních referenčních hodnot.
18. Rozhodnutí Rady o otevření jednotlivých klastrů spojujících vždy několik kapitol.
19. *Sjednání obsahu konkrétních vyjednávacích „kapitol“ v rámci mezivládních konferencí (ministři a velvyslanci) členských států a kandidátské země.*⁹
20. Rozhodnutí Rady o uzavření konkrétních vyjednávacích kapitol.
21. Rozhodnutí Rady o ukončení přístupových jednání.
22. Závěrečné stanovisko Komise k přistoupení (právně nezávazné), kde shrnuje výsledky jednání a oblastí, kam přístupující stát musí upřít úsilí.

⁵ Od statusu kandidátského státu je třeba odlišit status potenciálně kandidátského státu. Tento status předchází podání žádosti o přistoupení a zpravidla vyplývá z předvstupní dohody třetí země s EU (zejména dohody o přidružení podle čl. 217 SFEU). Tento status vytváří perspektivu členství v EU, pomáhá dotčeným zemím budovat jejich schopnost přijímat a uplatňovat právo EU a evropské a mezinárodní normy.

⁶ Srov. EDWARD, D. – LANE, R. *Edward and Lane on European Union Law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2013, s. 75.

⁷ Viz Závěry ER 21.–22. 6. 1993 Kodaň (dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>), 9.–10. 12. 1994 Essen, 15.–16. 12. 1995 Madrid, 10.–11. 12. 1999 Helsinky aj.; srov. HILLION, Ch. *Accession and Withdrawal in the Law of the European Union*, s. 128 a 130; zde jsou Kodaňská kritéria považována za součást kritérií pro přijatelnost přihlášky (krok č. 8), což považujeme za nesprávné; podle našeho názoru Kodaňská kritéria jsou součástí až schvalování návrhu dohody o přistoupení (kroky č. 22, 25 a 26). Přímý odkaz na tato „kritéria pro přistoupení“ v čl. 49 SEU připoští i výklad, že se tato kritéria tímto odkazem stala součástí primárního práva EU. Srov. též shodně LENAERTS, K. – VAN NUFFEL, P. – CORTHAUT, T. *European Union Constitutional Law*. 4. vydání. Londýn: Sweet & Maxwell, 2021.

⁸ Srov. Závěry ER z 14.–15. 12. 2023, bod 15: „Evropská rada vyzývá Radu, aby přijala příslušné rámce pro jednání [...]“. Srov. též KUIJPER, P. J. – AMTENBRINK, F. – CURTIN, D. – DE WITTE, B. – MCDONNELL, A. *The Law of the European Union and the European Communities*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2018, s. 65. Praktická ukázka na případu Albánie: dokument mezivládní konference AD 5/22. Dostupné z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD-5-2022-INIT/en/pdf>.

⁹ Dle čl. 87 odst. 4 Jednacího řádu EP však může EP do celého procesu kdykoliv vstupovat a požadovat zohlednění svých doporučení.

23. *Souhlas EP s přistoupením absolutní většinou.*¹⁰
24. Souhlas ER s přistoupením.
25. *Rozhodnutí Rady o přistoupení (jednomyslné).*
26. *Podpis dohody mezi členskými státy a kandidátským státem.*¹¹
27. *Ratifikace kandidátským státem.*
28. *Ratifikace členskými státy.*
29. Publikace dohody o přistoupení a jejích příloh v Úředním věstníku EU.
30. Vstup v platnost přístupové dohody k dohodnutému datu – počátek členství nového státu v EU.

Rozdíl mezi zněním čl. 49 SEU a realitou vznikl tak, že původní čl. 98 Smlouvy o ESUO, čl. 237 Smlouvy o EHS a čl. 205 Smlouvy o ESAE byly novelizovány Jednotným evropským aktem (1987) co do role EP a Lisabonskou smlouvou (2009), co do role ER a dodržování hodnot EU dle čl. 2 SEU; dále byly doplněny rozhodnutím Rady z 9. 6. 1970¹² a dalšími převážně právně nezávaznými dokumenty, k nimž patří zejména výměna dopisů mezi předsedy Komise a Rady o technikáliech procesu rozšiřování z roku 1960,¹³ představní strategie z roku 1994,¹⁴ Nový konsensus pro rozšiřování z roku 2006,¹⁵ Nový přístup Komise z roku 2011,¹⁶ Nová metodologie Komise z roku 2020¹⁷ a Vyjednávací rámec z roku 2020.¹⁸ Jednací řády Komise,¹⁹ Rady²⁰ či ER²¹ nikterak čl. 49 SEU nekonkretizují, jen jednací řád Evropského parlamentu²² tak stručně činí v čl. 87.²³

Není účelem tohoto článku detailně zmapovat úplně všechny rozdíly mezi čl. 49 SEU a aktuální praxí: v doktríně panuje shoda na tom, že tyto rozdíly existují a jsou četné a významné.²⁴ Hlavní z nich spočívá v silné podpůrné roli Komise a častém dublování právně

¹⁰ Srov. čl. 87 odst. 5 jednacího řádu EP: „Po ukončení přístupových jednání, avšak ještě před podepsáním jakékoli dohody, je její návrh předložen Parlamentu k souhlasu v souladu s článkem 105 jednacího řádu. V souladu s článkem 49 Smlouvy o Evropské unii se pro souhlas Parlamentu vyžaduje většina hlasů všech poslanců.“ Shodně LENAERTS, K. – VAN NUFFEL, P. – CORTHAUT, T. *European Union Constitutional Law*, část I-4.

¹¹ V období od podpisu dohody do jejího vstupu v platnost získává kandidátská země status přístupujícího státu, s čímž jsou spojená speciální oprávnění (např. právo komentovat přijímané právní předpisy na úrovni EU, status pozorovatele na jednáních unijních orgánů apod.).

¹² Srov. Bulletin ES 8/1970, s. 20. Dostupné z: https://www.cvce.eu/content/publication/2005/7/8/95fb31bc-b3d2-47d5-8dab-66b2714e01cb/publishable_de.pdf. Srov. též PECHSTEIN, M. *Mitgliedschaft*, s. 1157.

¹³ Č.j. P 6323-E; srov. HILLION, Ch. *Accession and Withdrawal in the Law of the European Union*, s. 129.

¹⁴ Závěry ER Essen 9.–10. 12. 1994.

¹⁵ Závěry ER Brusel 15. 12. 2006.

¹⁶ Sdělení Komise: Strategie rozšíření a hlavní výzvy v letech 2011–2012; KOM/2011/0666 v konečném znění. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=COM%3A2011%3A0666%3AFIN>.

¹⁷ Viz Sdělení Komise o politice rozšíření EU pro rok 2020, dokument COM(2020) 660 final. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0660>.

¹⁸ Sdělení Komise: Posílení procesu přistoupení – přesvědčivá perspektiva EU pro západní Balkán; COM/2020/57 final. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52020DC0057>.

¹⁹ Úř. věst. 2000 L 308/26.

²⁰ Viz rozhodnutí Rady 2009/937, Úř. věst. 2009 L 325/35.

²¹ Viz rozhodnutí Evropské rady 2009/882, Úř. věst. 2009 L 315/51.

²² Úř. věst. 2019 L 302/1.

²³ Srov. čl. 87 odst. 5 jednacího řádu EP, citovaný výše v pozn. p. č. 10.

²⁴ Srov. např. TOMÁŠEK, M. – ŠMEJKAL, V. a kol. *Smlouva o EU. Smlouva o fungování EU. Listina základních práv EU. Komentář*, s. 1430 an.: „Čl. 49 SEU je však v podstatě pouze stručným vymezením základních podmínek a postupů při přijímání nových členů. Upravuje ústavní základ procesu rozšiřování. Celý proces přistoupení nových členů do EU,

závazných rozhodnutí Rady politickými rozhodnutími ER, která do celého procesu zasahuje mnohem více než pouhým stanovením obecných podmínek přistoupení, jak to stanoví čl. 49 SEU.

Z výše uvedeného vyplývá zřejmá otázka: *může praxe orgánů EU legálně obohacovat znění SEU?* Odpověď na tuto otázku se týká především Evropské rady a Rady, neboť role Komise je zde – jak řečeno výše – pouze podpůrná. Otázku *obohacování* SEU je třeba odlišit od případného *obcházení* primárního práva, jímž se zabývá část 5 níže.

2. Rozhodování Rady

Pochybnosti vyvstávají mj. kolem nejméně tří aspektů rozhodování Rady v procesu přistoupení: a) právní základ pro rozhodnutí Rady nepředvídaná čl. 49 SEU; b) druh hlasování, c) smysl finálního rozhodnutí na konci procesu.

2.1 Právní základ pro rozhodnutí Rady nepředvídaná čl. 49 SEU

Zásada svěření pravomocí od členských států na EU²⁵ a zásada institucionální rovnováhy mají mj. za důsledek, že orgány EU musejí osvědčovat toto svěření pravomoci takřka u každého svého jednání; to se děje odkazem na tzv. právní základ – konkrétní ustanovení Smluv nebo sekundárního aktu (zejména nařízení a rozhodnutí), o něž se jednání či akt opírají.²⁶

U rozhodnutí Rady nepředvídaných čl. 49 SEU (viz část 1, kroky č. 7, 14, 16, 18, 20, 21) lze při absenci výslovného právního základu dovodit argumentem *a maiori ad minus*, že má-li Rada pravomoc rozhodnout o celé přihlášce do EU (krok č. 25), má i analogickou pravomoc rozhodovat o dílčích krocích, vedoucích k tomuto konečnému rozhodnutí o přistoupení – o zahájení jednání, o tzv. otevírání a zavírání jednotlivých vyjednávacích kapitol apod. Tomuto argumentu svědčí i názor části doktríny, že nepopsané etapy procesu jsou implicitně pokryty čl. 49 SEU.²⁷

Tento argument *a maiori ad minus* však oslabují dvě okolnosti:

- 1) skutečnost, že některé sekundární akty podporující proces přistoupení byly přijaty na jiném právním základě, a to a) na základě čl. 352 SFEU – klauzule flexibility,²⁸ anebo b) po Lisabonské smlouvě (2009) na základě čl. 212 SFEU;²⁹ s využitím čl. 212

jakož i komplexní kritéria a podmínky, je však předmětem mnoha politických rozhodnutí a postupů, které stojí mimo tento základní rámec, a dokonce předbíhají formální kroky předpokládané v čl. 49 SEU.“ Srov. též zejména HILLION, Ch. *Accession and Withdrawal in the Law of the European Union*, s. 126 an.; European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. In: *European Commission* [online]. [cit. 2024-11-20]. Dostupné z: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/index_en; VALLS, R. *Membership of the European Union and admission of new members*. In: *CVCE* [online]. [cit. 2024-11-20]. Dostupné z: https://www.cvce.eu/content/publication/2006/1/9/c8b65b2e-f0da-448d-b567-85ba0a33e43f/publishable_en.pdf.

²⁵ Srov. blíže PECHSTEIN, M. *Mitgliedschaft*, s. 50 an.

²⁶ Viz např. odkaz na právní základ jako první bod preambule aktů EU publikovaných v Úředním věstníku.

²⁷ Srov. TOMÁŠEK, M. – ŠMEJKAL, V. a kol. *Smlouva o EU. Smlouva o fungování EU. Listina základních práv EU. Komentář*, s. 1430 an.: „Tyto procesy čl. 49 SEU výslovně nepředpokládá, ale jsou v něm v podstatě obsažené implicitně.“

²⁸ Srov. např. nařízení 622/98 o pomoci kandidátským státům v rámci strategie v rámci předvstupní strategie, a zejména o zavedení přístupového partnerství; srov. též Nástroj předvstupní pomoci (NPP I) dle nařízení 1085/2006, kterým se zřizuje nástroj předvstupní pomoci.

²⁹ Srov. nařízení 231/2014, kterým se zřizuje nástroj předvstupní pomoci (NPP II) a nařízení 2021/1529 ze, kterým se zřizuje Nástroj předvstupní pomoci (NPP III).

SFEU v rámci procesu rozšiřování EU explicitně počítá i čl. 218 odst. 8 SFEU, byť jen pro uzavírání mezinárodních dohod – tzv. vnějších smluv EU, a ne pro přijímání nařízení či rozhodnutí;³⁰

- 2) judikatura SDEU o tom, že praxe orgánů EU nemůže založit závazný precedent, pokud jde o volbu právního základu aktu;³¹ tuto judikaturu lze podle našeho názoru aplikovat i na praxi obohacující čl. 49 SEU.

Jediným uspokojivým řešením problému absence právního základu rozhodnutí Rady nepředvídaných čl. 49 SEU by byla novelizace čl. 49 SEU. Ta je však vzhledem k okolnostem zmíněným v závěru tohoto článku nepravděpodobná.

2.2 Druh hlasování v Radě

Obecně platí, že „*nestanoví-li Smlouvy jinak, rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou*“ (čl. 16 odst. 3 SEU). V čl. 49 SEU je stanoveno „jinak“ v jediném případě, a sice že o žádosti o přistoupení Rada rozhoduje jednomyslně.

Problém však nastává u těch rozhodnutí Rady, jež Smlouvy vůbec nepředvídají (viz část 1, kroky č. 7, 14, 16, 18, 20, 21), natož aby stanovily druh hlasování. Obecné pravidlo čl. 16 odst. 3 SEU o kvalifikované většině se zdá být řešením, nicméně i na tato rozhodnutí lze patrně použít jediné hlasovací pravidlo uvedené v čl. 49 SEU – jednomyslnost, a to s odkazem na argument *a maiori ad minus* popsany výše v části 2.1: rozhoduje-li Rada o celé přihlášce do EU (krok č. 25) jednomyslně, má analogicky rozhodovat i o dílčích krocích. Tomu odpovídá i praxe: Rada v těchto případech skutečně rozhoduje jednomyslně.³²

Jenže proti tomuto argumentu *a maiori ad minus* lze postavit analogii k judikatuře SDEU zmíněné též výše v části 2.1: nemůže-li praxe orgánů EU založit závazný precedent pro volbu právního základu aktu, stejně tak by praxe orgánů EU neměla moci založit závazný precedent omezující použitelnost obecného hlasovacího pravidla čl. 16 odst. 3 SEU v situacích, kdy „*smlouvy nestanoví jinak*“. Je-li tento názor správný, pak praxe jednomyslného hlasování u rozhodnutí Rady nepředvídaných čl. 49 SEU by teoreticky mohla znamenat porušení práva EU. Prakticky to však problém nepředstavuje: problematičtější byla opačná situace, kdyby čl. 16 odst. 3 SEU stanovil jako obecné hlasovací pravidlo jednomyslnost, ale Rada by se rozhodla hlasovat kvalifikovanou většinou; tak tomu ale není.

³⁰ Čl. 218 odst. 8 SFEU: Rada „jednomyslně [...] rozhoduje [...] i v případě [...] dohod podle článku 212 se státy, které jsou kandidáty na přistoupení.“ K čl. 212 SFEU viz též C-155/07 EP v. Rada; komentář viz EECKHOUT, P. *EU External Relations Law*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 140.

³¹ C-68/86 UK v. Rada, bod 24; posudek 1/94, bod 52.

³² Srov. HILLION, Ch. *Accession and Withdrawal in the Law of the European Union*, s. 132; zde autor mj. upozorňuje na to, že dříve Rada u kroku č. 7 rozhodovala prostou většinou dle čl. 238 odst. 1 SFEU, podobně jako rozhoduje o předání návrhů na změnu Smluv ER dle čl. 48 odst. 2 SEU (což je logické, protože dohody o přistoupení také novelizují Smlouvy), současná praxe však se kloní k jednomyslnosti i zde, což mění povahu této fáze procesu z interinstitucionální na mezivládní; srov. půlroční pozdržení žádosti Rady o stanovisko Komise ze strany Německa, jehož vláda napřed musela konzultovat německý parlament podle čtyř doprovodných zákonů k Lisabonské smlouvě (Begleitgesetze 2008, EuZBBG; dostupné z: https://www.gesetze-im-internet.de/euzbbg_2013/BJNR217000013.html) a tzv. Lisabonského nálezu spolkového ústavního soudu z 30. 6. 2009 (BVerfGE 123, 267); srov. Žádost Rady na Komisi z 16. 11. 2009, 15913/09 (tisk 328). Podobně pro rozhodnutí o zahájení přístupových jednání (krok č. 10 shora) potřebuje německá vláda souhlas Bundestagu (§3(1)2 EuZBBG). Do této kategorie patří i řecké pozastavení zahájení přístupových jednání s Makedonií – FYROM, dokud si tento stát nezměnil název na Severní Makedonie, a to i přes opakovanou pozitivní stanoviska Komise k zahájení těchto jednání.

2.3 Smysl finálního rozhodnutí Rady

Jaký smysl má rozhodnutí Rady o přistoupení (část 1 výše, č. 25), když vlastní vyjednávání je vedeno mezivládní konferencí, tj. státy (č. 19), když toto vyjednávání směřuje k čisté mezistátní dohodě bez účasti EU, když v rámci ratifikací (č. 26) může každý členský stát tuto dohodu vetovat³³ a navíc je toto rozhodnutí Rady zdvojeno rozhodnutím ER (č. 24)?

Toto konečné rozhodnutí Rady o přistoupení představuje minimálně signál vnitrostátním orgánům členských států, že dohoda má podporu všech členských států. Nikdy se nestalo, že by následné ratifikační procesy v členských státech vedly k odmítnutí dohody o přistoupení, takže v praxi tento politický signál funguje dobře. Jenže roli politického signálu daleko lépe splňuje již předchozí souhlas ER (č. 24), protože politicky je ER nepochybně silnější než Rada: rozhodnutí prezidentů či premiérů má nepochybně větší politickou váhu než rozhodnutí ministrů (k duplicitám v rozhodování ER a Rady viz též část 3.2 níže).

Pokud by ale některý členský stát odmítl dohodu ratifikovat vzdor kladnému rozhodnutí Rady o přistoupení, nepředstavovala by taková neratifikace porušení práva EU, když rozhodnutí jsou pro členské státy závazná dle čl. 288 SFEU?³⁴ Podle našeho názoru o porušení nejde, protože čl. 49 SEU podmínku ratifikace členskými státy výslovně předvídá, a proto konečné rozhodnutí Rady o přistoupení i následná ratifikace přístupové dohody členskými státy představují dvě rovnocenné podmínky přistoupení.³⁵

Nepředstavuje-li však případná neratifikace přístupové dohody členským státem porušení práva EU, pak toto rozhodnutí Rady není pro členské státy právně závazné, což jej nejen činí nadbytečným (viz podrobněji část 4.2 níže), ale také představuje výjimku z obecné závaznosti rozhodnutí dle čl. 288 SFEU.

Tyto pochybnosti mohou vést rovněž k úvaze, zda *konečné* rozhodnutí Rady (č. 25) nebylo původně zamýšleno jen jako *počáteční* rozhodnutí o přijatelnosti přihlášky (č. 7),³⁶ ukončující ujně-institucionální fázi procesu, na niž navazuje mezivládní fáze, implementující ono rozhodnutí Rady.³⁷ Takový pohled na ono rozhodnutí Rady sice souzní se skutečností, že dohodu o přistoupení sjednávají a uzavírají jen a jen členské státy (byť za asistence ujných orgánů), ale neodpovídá aktuální praxi.³⁸

³³ Srov. zejména změnu francouzské ústavy z roku 2008 (čl. 88–5), podle níž další přistoupení podléhají referendu, ratifikace parlamentem je možná jen výjimečně, pokud se na tom shodnou 3/5 Kongresu, tj. společné schůze obou komor parlamentu. Referendum o přistoupení třetích států k EU (respektive Společenstvím) bylo použito opakovaně před touto ústavní změnou. Srov. MARESCAU, M. *Élargissement*. In: LALUMIÈRE, C. *Abécédaire de droit de l'Union européenne: en l'honneur de Catherine Flaesch-Mougin*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2017, s. 182.

³⁴ Tento problém ovšem známe i z procesu uzavírání tzv. smíšených vnějších smluv EU. Viz blíže SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*, s. 122.

³⁵ Shodně srov. např. PECHSTEIN, M. *Mitgliedschaft*, s. 1158; viz též tam uvedená literatura.

³⁶ Srov. HILLION, Ch. *Accession and Withdrawal in the Law of the European Union*, s. 132; zde autor tvrdí, že toto rozhodnutí je přijato ještě předtím, než Komise a EP vůbec přihlášku dostanou; KUIJPER, P. J. – AMTENBRINK, F. – CURTIN, D. – DE WITTE, B. – MCDONNELL, A. *The Law of the European Union and the European Communities*, s. 65; zde autor tvrdí, že toto rozhodnutí fakticky dělá ER, ale po monitoringu Komise; LEHNER, R. *Begründung und Beendigung der Mitgliedschaft*. In: NIEDOBITEK, M. (ed.). *Europarecht – Grundlagen und Politiken der Union*. Berlin: de Gruyter 2019, s. 235; zde autor tvrdí, že toto rozhodnutí není v čl. 49 SEU upraveno; EDWARD, D. – LANE, R. *Edward and Lane on European Union Law*, s. 75; zde autor spojuje souhlas EP a stanovisko Komise s tímto rozhodnutím.

³⁷ Srov. např. LEHNER, R. *Begründung und Beendigung der Mitgliedschaft*, s. 234.

³⁸ Např. LEHNER, R. *Begründung und Beendigung der Mitgliedschaft*, s. 235, tvrdí, že fáze rozhodování o přijatelnosti žádosti není čl. 49 SEU vůbec výslovně upravena.

Při úvahách o smyslu zkoumaného rozhodnutí Rady je třeba vyhnout se paralele s podobným rozhodnutím Rady při schvalování tzv. vnějších smluv – mezinárodních dohod, jejichž stranou je EU, podle čl. 218 odst. 6 SFEU. Vnější smlouvy jsou na unijní straně přijímány orgány EU – Radou (v případě tzv. smíšených vnějších smluv ovšem i členskými státy), často se souhlasem EP nebo po konzultaci s ním, zatímco dohody o přistoupení nejsou vnějšími smlouvami EU, ale dohodami členských států se státem přistupujícím; EU zde není smluvní stranou, a tudíž ani rozhodnutí Rady podle čl. 49 SEU podle našeho názoru nejenže nemá – na rozdíl od čl. 218 odst. 6 SFEU – žádný právní význam, ale může být i matoucí co do povahy dohody o přistoupení v tom, že se nejedná o vnější smlouvu EU.

3. Rozhodování Evropské rady

Výše uvedený názor, že jednání každého z orgánů EU musí mít odpovídající právní základ (část 2), platí nejen pro právně závazné akty (zde zejména rozhodnutí Rady), ale podle našeho názoru i pro akty právně nezávazné (zde závěry ER), protože veškeré činnosti EU se mají dít jen na základě svěřených pravomocí.

Z čl. 49 SEU se mj. dozvídáme, že ER – prezidenti či premiéři členských států EU – pouze stanovuje kritéria pro přistoupení dalších států do EU³⁹ a na jejich základě o samotné žádosti o přistoupení rozhoduje Rada – ministři vlád členských států EU, tedy nikoliv ER. Jiná rozhodování ER v procesu přistoupení Smlouvy (zejména čl. 49 SEU) nezmiňují. V části 1 jsme však doložili, že v praxi hraje ER v procesu přistoupení daleko větší roli, a to politickým schvalováním kroků, jež formálně potvrdí svým rozhodnutím Rada.

3.1 Pravomoc Evropské rady

ER se Lisabonskou smlouvou stala formálním orgánem EU,⁴⁰ takže i pro ni platí principy institucionální rovnováhy a horizontálního svěřených pravomocí.⁴¹ Nabízí se tedy otázka, na jakém právním základě činí ER úkony nepředvídané čl. 49 SEU.

Výše jsme uvedli názor části doktríny, že nepopsané etapy procesu jsou implicitně pokryty čl. 49 SEU.⁴² Alternativně lze uvažovat, že podobná rozhodnutí přijímá ER na základě své pravomoci dle čl. 15 odst. 1 SEU podávat „*Unii nezbytné podněty pro její rozvoj a vymez[ovat] její obecné politické směry a priority.*“ Tyto podněty, směry a priority určuje ER ve formě závěrů (a nikoliv formálních rozhodnutí) stejně jako dílčí kroky v procesu přistoupení popsané výše.

Proti použitelnosti čl. 15 SEU lze však namítat, že podčlenit tyto dílčí procesní kroky pod „*nezbytné podněty pro její rozvoj a [...] obecné politické směry a priority*“ vyžaduje velkou interpretační flexibilitu a představivost: tyto dílčí kroky jsou totiž velmi konkrétní, a nikoliv „obecné“ a vůbec nemají nic společného s „podněty“ pro rozvoj či se směřováním

³⁹ Jde zejména o tzv. Kodaňská kritéria, uvedená v pozn. p. č. 7.

⁴⁰ Srov. např. AKBIK, A. – DAWSON, M. *The Role of the European Council in the EU Constitutional Structure*. Brusel: EPRS 2024, s. 28–31. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/760125/IPOL_STU\(2024\)760125_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/760125/IPOL_STU(2024)760125_EN.pdf).

⁴¹ Srov. blíže SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*, s. 59 a 109.

⁴² Srov. TOMÁŠEK, M. – ŠMEJKAL, V. a kol. *Smlouva o EU. Smlouva o fungování EU. Listina základních práv EU. Komentář*, s. 1430 an.: „Tyto procesy čl. 49 SEU výslovně nepředpokládá, ale jsou v něm v podstatě obsažené implicitně.“

a prioritami Unie. Proto se jeví jako přijatelnější názor o implicitním právním základě v čl. 49 SEU i pro v něm nepředvídaná rozhodování ER.

3.2 Duplicita v rozhodování Evropské rady a Rady

Při analýze dílčích kroků v procesu přistoupení dle aktuální praxe (viz část 1 shora) nutně vyvstane otázka, proč u procesních kroků nepředvídaných čl. 49 SEU existuje ona duplicita mezi politickými závěry ER, jejichž obsah následně formalizují rozhodnutí Rady (č. 7–8, 9–10, 24–25). Jistě, závěry ER jsou zpravidla právně nezávazné (viz část 3.3 níže), zatímco rozhodnutí Rady jsou právně závazná,⁴³ nicméně jejich obsah je shodný. Jelikož jde o kroky nepředvídané čl. 49 SEU, stačil by podle našeho názoru úplně vždy jen jeden z oněch dvou kroků: když už jednou o něčem rozhodla ER, aniž by to čl. 49 SEU požadoval, není právní důvod pro to, aby stejné rozhodnutí replikovala i Rada. Proto se jeví tato duplicita z pohledu politické nadřazenosti ER nad Radou⁴⁴ jako nadbytečná.

3.3 Závaznost závěrů Evropské rady

Závěry ER zpravidla mají jakožto zásadní politická rozhodnutí *závaznost politickou, ale ne právní*: SDEU toto dovedl jak ve vztahu k aktům legislativním,⁴⁵ tak nelegislativním.⁴⁶

Toto však neplatí bezvýjimečně: zaprvé i pro závěry ER platí *doktrína právních účinků*, podle níž je třeba u právních aktů zkoumat, zda jsou schopny působit právní účinky; pokud ano, jsou právně závazné.⁴⁷ Zadruhé má Rada podle čl. 49 SEU *právní povinnost zohlednit kritéria přistoupení stanovená ER* („*Kritéria pro přistoupení, na nichž se dohodne Evropská rada, budou zohledněna.*“), jež ER stanovila formou závěrů.⁴⁸ Tyto specifické závěry ER jsou tedy ve vztahu k Radě závazné nejen politicky, ale i právně.

3.4 Konsensus

S plným vědomím právní nezávaznosti (viz část 3.3) a přípravné povahy (viz část 4) závěrů ER v procesu přistoupení je třeba zkoumat konsensus v ER. Tato otázka vzbudila

⁴³ S výhradou správnosti názoru v části 3.3, předposlední odstavec.

⁴⁴ Tato nadřazenost se projevuje především v tom, že nejdůležitější rozhodnutí v EU dělá právě ER dle cit. čl. 15 odst. 1 SEU, ale i v tom, že ER např. může rozhodnout o použití „záchranné brzdy“ při rozhodování SZBP (čl. 31 odst. 2 pododst. 2 SEU) či řešit citlivé spory, které se nepodařilo vyřešit v Radě (srov. např. čl. 31 SEU), a to včetně případů, kdy členský stát žádá o nepoužití řádného legislativního postupu, např. v oblasti harmonizace trestněprávní (čl. 82 odst. 3 SFEU) či sociální (čl. 48 odst. 2 SFEU).

⁴⁵ C-5/16 *Polsko v. EP a Rada*, bod 85.

⁴⁶ C-643,647/15 *SK a HU v. Komise*, bod 143 an., zejména 147. Srov. NIEDOBITEK, M. Die Institutionen der Union. In: NIEDOBITEK, M. (ed.). *Europarecht – Grundlagen und Politiken der Union*. Berlin: de Gruyter, 2019, s. 15. Obecně k povaze závěrů ER viz např. studii Výzkumného střediska Evropského parlamentu (EPRS) *European Council conclusions – A rolling check-list of commitments to date*. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734673/EPRS_STU\(2022\)734673_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734673/EPRS_STU(2022)734673_EN.pdf).

⁴⁷ C-22/70 *Komise v. Rada (AETR)*. Srov. též diskusi k závěrům ER z 11. 12. 2020 (dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf>), které pozastavily účinnost nařízení 2020/2092 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie do doby, než SDEU rozhodne o jeho platnosti; to jsou evidentní právní účinky. Srov. ALEMANN, A. – CHAMON, M. To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It. In: *Verfassungsblog* [online]. [cit. 2024-11-20]. Dostupné z: <https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/>.

⁴⁸ Jde zejména o tzv. Kodaňská kritéria, uvedená v pozn. p. č. 7.

pozornost, když 14. 12. 2023 rozhodla ER o zahájení přístupových jednání s Ukrajinou a Moldavskem⁴⁹ a před hlasováním odešel premiér Maďarska Viktor Orbán, nesouhlasící s tímto rozhodnutím, na výzvu některých členů ER z jednacího sálu.⁵⁰

Závěry přijímá ER konsensem dle čl. 15 odst. 4 SEU: „*Nestanoví-li Smlouvy jinak, rozhoduje Evropská rada konsensem.*“ U procesu přistoupení žádné speciální ustanovení o rozhodování ER Smlouvy neobsahují, takže rozhodování konsensem je aplikovatelné. Neexistuje také žádné speciální ustanovení, které by zde ER dovolovalo analogicky použít hlasovací pravidla použitelná v Radě.⁵¹

Judikatura SDEU sice pojem konsensu používá ve vícero významech, ale nedefinuje jej. Konsensus každopádně není hlasovací procedura,⁵² ale *faktický stav shody názorů*,⁵³ politická shoda, která se ověřuje jen dotazem předsedy ER.⁵⁴ Je-li nesouhlasící člen ER

⁴⁹ Viz Závěry ER z 14.–15. 12. 2023, bod 15; dokument ER 20/23. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/media/68967/europeanconclusionconclusions-14-15-12-2023-en.pdf>. Bod 15 stanoví, že „Evropská rada se rozhodla zahájit přístupová jednání s Ukrajinou a Moldavskou republikou. Evropská rada vyzývá Radu, aby přijala příslušné rámce pro jednání, jakmile budou učiněny náležité kroky stanovené v příslušných doporučeních Komise ze dne 8. listopadu 2023“.

⁵⁰ Srov. např. články: Scholzův starý trik. Skoč si ven na kafe, navrhl Orbánovi před hlasováním. In: *iDNES.cz* [online]. [cit. 2024-11-20]. Dostupné z: [https://denikn.cz/1307862/orban-odesel-ze-salu-vyzval-ho-k-tomu-scholz-ukrajine-se-otevrela-cesta-do-eu-bude-ale-dlouha/](https://www.idnes.cz/zpravy/zahranicni/evropska-rada-summit-orban-veto-scholz-kava-hlasovani.A231215_103759_zahranicni_bro; BOUBŇÍKOVÁ, M. Orbán odešel ze sálu, vyzval ho k tomu Scholz. Ukrajině se otevřela cesta do EU, bude ale dlouhá. In: <i>Deník N</i> [online]. [cit. 2024-11-20]. Dostupné z: <a href=).

⁵¹ Na rozdíl od čl. 235 odst. 1 SFEU, jenž se týká hlasování kvalifikovanou většinou: „Ustanovení čl. 16 odst. 4 Smlouvy o Evropské unii a čl. 238 odst. 2 této smlouvy se vztahují na Evropskou radu, pokud rozhoduje kvalifikovanou většinou.“ Tak jako tak by zde šlo o hlasování jednomyslné, a tudíž o analogii s čl. 238 odst. 4 (a ne odst. 2) SFEU, podle něhož „zdržení se hlasování přítomných nebo zastoupených členů není překážkou přijetí usnesení Rady vyžadujících jednomyslnost.“ To ale zjevně neplatí pro nepřítomného člena, takže argumentem *a contrario* lze dovodit, že jednomyslnosti by nebylo dosaženo. Takovými právní následky připouští např. Marc Blanquet, r.čl. 238 odst. 4 SFEU upřesňuje, že zdržení členů přítomných nebo zastoupených nebrání přijetí rozhodnutí Rady jednomyslně, což znamená, že jde o jednomyslnost vyjádřených hlasů, ale také, že politika „prázdné židle“ je schopna blokovat proces.“ (překlad autor); srov. BLANQUET, M. *Droit général de l'Union européenne*. 11. vydání. Paříž: Dalloz, 2018, s. 165. Z informací dostupných autorovi k žádnému formálnímu zastoupení premiéra Orbána ve zkoumané situaci nedošlo, takže ani takováto analogie by k dosažení jednomyslnosti nepomohla.

⁵² Srov. NIEDOBITEK, M. Die Institutionen der Union. In: NIEDOBITEK, M. (ed.). *Europarecht – Grundlagen und Politiken der Union*. Berlin: de Gruyter, 2019, s. 193. I v ER dochází k jednomyslnému hlasování, ale jen v explicitně stanovených případech; slovo „rozhoduje“ v čl. 15 odst. 4 SEU tak může působit zmatečně.

⁵³ Nepanuje úplný konsensus o tom, co konsensus znamená. Některé mimoprávní doktrinární zdroje připouštějí, že ke konsensu stačí „souhlas většiny lidí určité skupiny, společenství nebo společnosti“ (srov. NEŠPOR, Z. R. (ed.). *Sociologická encyklopedie*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v. v. i., heslo *konsensus*. Dostupné z: <https://encyklopedie.soc.cas.cz/w/Konsensus>). Podle většiny pramenů se však vyžaduje souhlas všech (srov. např. *The Britannica Dictionary* pod konsensem chápe „a general agreement about something: an idea or opinion that is shared by all the people in a group“ (obecný souhlas s něčím: myšlenka nebo názor, který sdílejí všichni lidé ve skupině – překlad autor. Dostupné z: <https://www.britannica.com/dictionary/consensus>).

⁵⁴ Srov. např. CONWAY, G. *EU Law*. New York: Routledge, 2015, s. 125: „Pojem ‚konsensus‘ není Smlouvami definován. V praxi znamená totéž jako jednomyslnost, protože rozhodná opozice jednoho členského státu stačí k zabránění konsensu.“ *Pesimisticky* viděno, „přidržíme-li se přísně právního významu, podle něhož konsensus vyžaduje souhlas všech členů, není jasné, proč autoři Lisabonské smlouvy cítili potřebu pro některé případy stanovit, že Evropská rada rozhoduje jednomyslně. To by mohlo znamenat, že rozhodnutí může být přijato konsensem, když mu odporuje jen ‚malý‘ počet účastníků. Tento výklad, který sdílíme, by zrcadlil politický charakter této instituce.“; srov. Van RAEPENBUSCH, S. *Droit institutionnel de l'Union européenne*. 2. vydání. Brusel: Larcier 2016, s. 20. Toto lze vysvětlit následovně: „Formální hlasování jsou [v ER] velmi vzácná a konsensus je obvykle dosažen, když je předloženo návrh a není vznesena žádná námitka. Rozdíl mezi konsensem a jednomyslností byl shledán ve formálnosti použité procedury: zatímco konsensus zahrnuje to, že žádný členský stát nevyjádří odpor, jednomyslné hlasování znamená rozhodnutí, o němž se hlasovalo a u něž nebyl zaznamenán žádný hlas proti.“; srov. REDMONT, T. *Law of the European Union*. Dublin: Clarus Press 2019, s. 100; překlady autor.

vyzván, aby se pro dobu zjišťování konsensu vzdálil z jednací místnosti, potvrzují se tím dvě věci: 1) konsensus mezi členy ER nepanuje; 2) konsensus v ER má být konsensem *všech*: pokud by totiž k dosažení konsensu stačila shoda *většiny* členů ER, pak by premiér Orbán nemusel opustit jednací sál; je-li ale pro konsensus v ER třeba shody *všech*, pak naopak Orbán sál opustit nesměl. *Všichni* zde tedy znamená všichni členové ER, ne pouze všichni členové ER momentálně přítomní v jednacím sále. Proto u závěrů ER z 14. 12. 2023 ohledně zahájení přístupových jednání s Ukrajinou a Moldavskem podle našeho názoru konsensu dosaženo nebylo.

4. Kde není žalobce, není soudce

Všechna výše uvedená upozornění na potenciální právní vady čl. 49 SEU a s ním spojené praxe však dostávají nádech pouhé teoretické diskuse ve světle omezených možností soudního přezkumu ze strany SDEU.

Sama přístupová dohoda je aktem členských států a států přistupujícího bez účasti EU a je součástí primárního práva: dle čl. 49 SEU „*nezbytné následné úpravy smluv, na nichž je Evropská unie založena, jsou předmětem dohody mezi členskými státy a žadatelským státem.*“ Proto přístupovou dohodu může SDEU vykládat, ne však rozhodovat o platnosti jejích ustanovení.⁵⁵ Do nabytí platnosti je vyloučen i pouhý výklad přístupové dohody *ex ante*.⁵⁶

Zajímavější z hlediska soudního přezkumu jsou právní akty orgánů EU v procesu přistoupení, a to jak ty předvídané, tak ty nepředvídané čl. 49 SEU.

Předně lze narazit na doktrinální názor, že všechny tyto akty – bez ohledu na jejich právní (ne)závaznost – pouze připravují dohodu států o přistoupení.⁵⁷ Přípravné akty však nejsou podle judikatury SDEU přezkoumatelné žalobou na neplatnost či předběžnou otázkou na platnost.⁵⁸ Argument o přípravné povaze aktů orgánů EU vůči dohodě o přistoupení by znamenal, že nelze mj. přezkoumávat platnost konečného rozhodnutí Rady podle čl. 49 SEU (č. 25) např. z důvodu případného nezohlednění kritérií přistoupení stanovených ER. O těchto kritériích jsme navíc výše dovodili, že vůči Radě mají právní závaznost (část 3.3), byť jsou přijaty *prima facie* právně nezávaznými závěry ER (viz část 3.3 výše), ale i je by ve světle výše uvedené doktríny bylo možné považovat za přípravné akty. Totéž by platilo nejen pro ostatní právně nezávazné závěry ER,⁵⁹ ale i pro další právně závazné akty zmíněné v čl. 49 SEU, takže doktrína právních účinků unijních aktů se zde neuplatní.⁶⁰

⁵⁵ C-31,35/86 *LAISA*, body 17 a 18; C-313/89 *Komise v. Španělsko*, bod 10. Srov. PECHSTEIN, M. *Mitgliedschaft*, s. 1161.

⁵⁶ C-93/78 *Mattheus*, bod 8, s. 2211. Překvapivě zde SDEU nepoznamenal, že platnost přístupové dohody by nemohl zkoumat, ani kdyby již byla v platnosti.

⁵⁷ Srov. PECHSTEIN, M. *Mitgliedschaft*, s. 1161; autor zde odkazuje na C-31,35/86 *LAISA*, bod 18, kde však není nic specifického o přípravných aktech dle čl. 49 SEU.

⁵⁸ T-410/14 *Geert Wilders*; T-709/21 *WhatsApp*.

⁵⁹ Viz část 2 shora. Srov. judikaturu před Lisabonskou smlouvou: C-253/94 P *Roujansky v. Rada*, bod 11; C-264/94 P *Bonnamy v. Rada*, bod 11. Teoreticky však akty ER podléhají soudnímu přezkumu ze strany SDEU. ER se Lisabonskou smlouvou stala formalizovanou institucí EU, pro níž – jakož i pro ostatní orgány EU – platí, že jejich akty jsou soudně přezkoumatelné; srov. např. AKBIK, A. – DAWSON, M. *The Role of the European Council in the EU Constitutional Structure*, s. 28–31.

⁶⁰ C-22/70 *Komise v. Rada (AETR)*, bod 42: „*Žalobu na neplatnost ve smyslu článku 263 SFEU lze podat proti všem aktům přijatým orgány, institucemi a jinými subjekty Unie bez ohledu na jejich povahu či formu, jejichž účelem je vyvolat právní účinky.*“

Nepřijmeme-li názor o přípravné povaze právních aktů a soudní nepřezkoumatelnosti aktů orgánů EU přijímaných na základě čl. 49 SEU, pak je SDEU nepochybně příslušný je nejen vykládat, ale i zkoumat jejich platnost všemi dostupnými procesními prostředky, neboť se jedná o akty orgánů EU.⁶¹ Bylo by tak možno např. přezkoumávat platnost konečného rozhodnutí Rady podle čl. 49 SEU (č. 25) žalobou na neplatnost dle čl. 263 SFEU, a to např. z důvodu případného nezohlednění kritérií přistoupení stanovených ER: z tzv. privilegovaných aktivně legitimovaných by např. teoreticky připadal v úvahu EP, byť je toto rozhodnutí Rady podmíněno jeho předchozím souhlasem. Pokud jde o Radu, její rozhodnutí nepředvídaná čl. 49 SEU pravděpodobně nikdo z členských států nenapadne, neboť jsou v Radě přijímána jednomyslně, a ne kvalifikovanou většinou (viz část 3.2 výše). Pokud jde o závěry ER, i kdyby v konkrétním případě byla za pomoci doktríny právních účinků⁶² dovozena jejich právní závaznost, je obtížné představit si zpochybnění jejich platnosti vzhledem k tomu, že jsou zdvojena paralelními formálními rozhodnutími Rady, přijatými jednomyslně (viz část 3.2).

Z výše uvedené judikatury SDEU lze zatím implicitně dovodit, že pokud praxe procesu přistoupení, popsaná v části 1, nenarušuje rozhodovací pravomoci orgánů EU dle čl. 49 SEU, ale představuje jen právně nezávazné mezikroky, lze takováto „obohacení“ Smluv tolerovat, jakkoliv jde o faktické změny Smluv, jež neprošly ani řádným, ani zjednodušeným procesem změny Smluv dle čl. 48 SEU.

5. Mohou členské státy legálně obejít článek 49 SEU?

Zásadní „obohacení“ čl. 49 SEU praxí členských států a orgánů EU, analyzované v tomto článku, může vést i k otázce, zda členské státy jakožto „páni Smluv“ mohou stanovené procedury zcela obejít a s kandidátským státem přístupovou smlouvu vyjednat přímo bez jakéhokoli zapojení orgánů EU, tedy pouze za použití pravidel mezinárodního práva.

Odpověď na tuto otázku se bude lišit podle toho, zda budeme odpovídat z pohledu mezinárodně-právního, anebo evropsko-právního. Podle mezinárodního práva, zejména podle Vídeňské úmluvy o smluvním právu,⁶³ obejít čl. 49 SEU představitelné je: státy se mohou dohodnout, že nebudou respektovat institucionalizované postupy revize stanovené některou dohodou a že použijí striktně mezivládní revizi.⁶⁴ Podle SDEU, tedy z pohledu evropsko-právního, však použití procedury odlišné od čl. 49 SEU znamená porušení práva EU, jež může být sanováno pouze změnou primárního práva EU, provedenou opět jen postupem předvídaným samotným tímto primárním právem,⁶⁵ což celou věc činí nepraktickou.

⁶¹ Srov. C-294/83 *Les Verts*, bod 23: EU je „společenství práva v tom smyslu, že ani jeho členské státy, ani jeho orgány se nevyvíjejí přezkumem souladu jejich aktů se základní ústavní chartou, jíž je smlouva.“

⁶² Srov. C-22/70 *Komise v. Rada (AETR)*, bod 42, citovaný v pozn. p. č. 60.

⁶³ Srov. vyhlášku ministra zahraničních věcí o Vídeňské úmluvě o smluvním právu, č. 15/1988 Sb. Od možnosti nahrazení ustanovení primárního práva EU (jež pojmově spadá do pravomoci EU) odlišnou dohodou členských států je třeba odlišit použití terciárního práva – subsidiárních smluv, jejichž předmět úpravy stojí mimo pravomoci EU: k tomu srov. TÝČ, V. – SEHNÁLEK, D. Mezinárodní smlouva jako možný perspektivní nástroj další evropské integrace. *Právník*. 2017, č. 3, s. 192–212, zejména s. 199 an.

⁶⁴ V rámci evropské integrace tak tomu bylo se Smlouvou o společných orgánech z 25. 3. 1957. Tato Smlouva však byla přijata ještě před vstupem v platnost Smlouvy o Evropském hospodářském společenství (SEHS 1958), kterou ale již novelizovala, takže jiný postup ani nebyl myslitelný. Text této Smlouvy se objevuje podruhé jako úmluva připojená k SEHS (srov. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT>, s. 319).

⁶⁵ C-43/75 *Defrenne I*, bod 58, odkazující na původní znění čl. 236 SEHS (dnes čl. 49 SEU).

Závěr

Výše jsme ukázali, že jen těžko najdeme jiné ustanovení Smluv, jehož podstatná část by orgány EU i jejími členskými státy byla v praxi tak „obohacene“ aplikována, než je čl. 49 SEU. Dnešní praxe by rozhodně neumožňovala SDEU setrvat na názoru z roku 1978, že čl. 49 SEU (tehdy čl. 237 Smlouvy o EHS) „stanoví přesný postup pro přijímání nových členských států, který se pohybuje v přesně vymezených mezích.“⁶⁶ Zároveň jsme ale nezjistili judikaturu SDEU, která by současný stav zásadně zpochybňovala, jistě i proto, že možnost soudního přezkumu některých kroků v procesu přistoupení je dost omezená (viz výše část 4).

Unie klade velký důraz na zásadu právního státu vůči členským i nečlenským státům, a proto by měla v tak zásadní věci, jakou je přistoupení nového státu, udělat pořádek ve své vlastní právní úpravě. Připomeňme, že součástí zásady právní jistoty v Unii je mj. vázanost právem, institucionální rovnováha a právní jistota.⁶⁷ Náměty na novelizace čl. 49 SEU, které by současnou praxi měly uvést do souladu s uvedenými právními zásadami, jsou implicitně předmětem celého tohoto článku. Je proto jen dobře, že existují úvahy o potřebě novelizace čl. 49 SEU i ze strany orgánů EU.⁶⁸

Zároveň však v dnešní nejisté době neexistuje vůle k revizi Smluv, mj. proto, že k takové revizi je třeba souhlasu všech členských států, což by se mohlo ukázat jako obtížné dosažitelné.⁶⁹ Vzhledem k naléhavé potřebě jednoty EU v tak zásadních otázkách, jako je válka na Ukrajině, je otevírání prostoru k různicím mezi členskými státy politicky nežádoucí. Proto nejpravděpodobnější scénář revize čl. 49 SEU *de lege ferenda* je ten, že žádné změny nebudou, mj. i se spolehnutím na to, že zpochybnění současného stavu ze strany SDEU je velmi nepravděpodobné.

⁶⁶ C-93/78 *Mattheus*, bod 8, s. 2211; překlad a zvýraznění autor.

⁶⁷ Srov. čl. 2 nař. 2020/2092. Srov. též GERLOCH, A. *Teorie práva*. 7. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 219 a 223.

⁶⁸ Srov. COM (2024) 146 Final. *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council on pre-enlargement reforms and policy reviews*, s. 20. Dostupné z: https://commission.europa.eu/document/download/926b3cb2-f027-40b6-ac7b-2c198a164c94_en?filename=COM_2024_146_1_EN.pdf. „V souladu s výzvou Evropské rady k urychlení procesu přistoupení by mohl být posouzen samotný proces rozšíření. Mohla by být prozkoumána možnost zmocnit Radu k rozhodování kvalifikovanou většinou pro některé prozatímní kroky procesu rozšíření. Uzavírání vyjednávacích kapitol by mělo být i nadále přijímáno jednomyslně všemi členskými státy, stejně jako konečné rozhodnutí o skutečném přistoupení nového členu k Evropské unii.“

⁶⁹ Připomeňme, že čl. 49 SEU se ze systematického pohledu nachází v hlavě VI. SEU, a proto na něj a na novelizační návrhy, obsažené v předchozí poznámce pod čarou, není aplikovatelná možnost zjednodušené novelizace dle čl. 48 odst. 7 SEU: „Stanoví-li Smlouva o fungování Evropské unie nebo hlava V této smlouvy, že Rada rozhoduje v určité oblasti nebo v určitém případě jednomyslně, může Evropská rada přijmout rozhodnutí, které Radě umožní v této oblasti nebo v tomto případě rozhodovat kvalifikovanou většinou.“

Legal Problems of the EU Accession Process

Pavel Svoboda

Abstract: The article compares the legal framework for a state's accession to the European Union under Article 49 of the Treaty on European Union (TEU) with the actual practice, which is much more extensive—encompassing far more steps, including legally binding decisions, than the cited provision anticipates. In quantitative terms, while less than ten procedural steps can be extracted from Article 49 TEU, in practice there are at least thirty. This is a remarkable difference, if only because the accession decision is one of the most important decisions ever taken by the Union, so that one would have expected an adequately detailed legal regulation; however, Article 49 TEU does not fulfil this expectation at all. On the basis of this comparison, the article then draws attention to legal problems relating in particular to the powers and procedural aspects of the decision-making of the Council, the European Council and the CJEU, as well as the role of the Member States themselves in the process. The article examines, inter alia, the issues of the legal basis for Council decisions not foreseen in Article 49 TEU, the method of voting by the Council (whether unanimity or qualified majority), and the role of the European Council and its decisions, which, with one exception, are not foreseen in Article 49 TEU at all. Finally, for all these aspects, the article also deals with the possibilities of judicial review by the CJEU.

Keywords: European Union, accession, consensus, Copenhagen criteria, European Council conclusions, Court of Justice of the EU