

I. PŮSOBENÍ PRÁVA EVROPSKÉ UNIE VE SFÉŘE ČESKÉHO PRÁVNÍHO ŘÁDU

1. Úvodní poznámky o systému práva EU

Právo Unie je specifický právní systém odlišný od práva mezinárodního i od vnitrostátního práva členských států. Samotné právo Unie není z hlediska charakteru norem, které obsahuje, zcela homogenním celkem. Zahrnuje několik složek, z nichž každá má svá specifika. Na systém práva Unie budeme *pro účely této studie* nahlížet především z hlediska strukturálního (podle původu jeho norem):

Základní kategorizace norem podle *způsobu, resp. subjektu jejich tvorby*:

1. normy vytvářené členskými státy (akty členských států – především mezinárodní smlouvy mezi členskými státy často zvané zřizovací se všemi změnami a doplňky), tedy **právo primární**,
2. normy vytvářené orgány Unie (akty Unie) na základě zmocnění práva primárního (**právo sekundární**),
3. **mezinárodní smlouvy** uzavírané EU (a případně zároveň členskými státy) se státy nečlenskými nebo s mezinárodními organizacemi,
4. obecné zásady vznikající zobecňováním existujících pravidel práva, a to jak unijního, tak i členských států. Jejich formulaci nacházíme v judikatuře Soudního dvora.

2. Průnik práva EU do českého právního řádu

Jak se normy práva EU dostávají do sféry vnitrostátního práva a jak tam působí? Tyto poznámky si budou všimnout pouze *cest*, jimiž se unijní právo realizuje v členských státech, přičemž vlastní působení bude předmětem dalších kapitol.

1. Rámcové působení práva EU. K tomu, aby mohlo právo EU působit v členských státech, musí být vytvořeny určité předpoklady. Ty jsou dvojí

– předpoklady v samotném právu EU a rovněž ve vnitrostátním (ústavním) právu členského státu.

a) Právo EU muselo získat povahu, resp. vlastnost být právem závazným pro členské státy a jejich subjekty. Tato jeho vlastnost vyplývá z primárního práva, tedy ze **zřizovacích smluv**. Právní základ Evropských společenství a posléze Evropské unie je tak **mezinárodně právní**. Zřizovacími smlouvami se členské státy zavázaly respektovat tento charakter práva EU. Tím umožnily, aby zdrojem závaznosti práva EU v členských státech (nejen pro tyto státy, ale i pro jejich subjekty) bylo samotné unijní právo. Prvotně však k tomu musely být vytvořeny ústavní předpoklady. V ČR to je článek 10a Ústavy a politické rozhodnutí vstoupit do EU. Dalším krokem bylo ústavní schválení ratifikace Smlouvy o přístupu.

Druhým předpokladem působení práva EU v členských státech je samo toto právo, a to ve formě klasických pramenů – primární právo, nařízení, směrnice, rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že pokud jde o zcela konkrétní působení práva EU v členských státech, není tato úprava vždy dostatečně explicitní, je doplněna konkretizující **judikaturou Evropského soudního dvora**, která zde má maximální důležitost, především proto, že právo EU upravuje přímo právní poměry jednotlivců.

Do této kategorie můžeme zařadit také unijní předpisy, které jsou určeny výhradně členským státům jako takovým, tedy jejich orgánům, a to bez jakéhokoli přímého dopadu na jednotlivce. Sem patří nejen tzv. institucionální právo EU, ale i např. celá oblast bývalého II. pilíře (společná zahraniční politika).

Zcela samostatným problémem jsou tzv. **obecné zásady**, o nichž je dále pojednáno zvlášť.

b) Obvykle se uvádí, že titulem závaznosti práva EU v členském státě jsou zřizovací smlouvy, nikoli ústava. To vyplývá z doktriny ESD, vyjádřené v klasických judikátech zakládajících přednost práva EHS (dnes EU). Je třeba si ovšem uvědomit, tato povaha práva EU vyplývá z členství v EU, jehož předpokladem je ústava členského státu. Zdroj závaznosti práva EU v členských státech je tak dvojitý: je to samotné právo EU, ale na základě národních ústav. Lapidárně řečeno, kdyby nedošlo v ČR k tzv. euronovele Ústavy, nemohla by ČR vstoupit do EU a právo EU by tak nemělo v ČR žádný účinek. Ústavní úprava řeší bezprostřední důsledky závaznosti práva

EU v členském státě v návaznosti na jeho právní řád. V případě ČR to jsou především články 10 a 10a Ústavy ČR.

2. Přímý průnik unijních právních předpisů do sféry vnitrostátního práva. K tomu dochází tam, kde je na předpis práva EU třeba pohlížet *bez dalšího* jako na závazný předpis stejně, jako kdyby byl součástí vnitrostátního práva, a to z hlediska vnitrostátních subjektů (osob). Hovoříme zde o *přímém účinku* komunitárního (nikoli unijního) práva. Kromě části primárního práva sem patří nařízení, která mají povahu komunitárních zákonů. Za určitých okolností mají tuto povahu i směrnice (pokud získají přímý účinek).

3. Nepřímý (zprostředkovaný) vliv unijních právních předpisů ve vnitrostátním právu. Máme na mysli stav, kdy unijní předpis nelze v právní sféře členského státu aplikovat přímo, ale jen prostřednictvím vnitrostátní právní normy, jejíž vznik a obsah unijní právo předurčuje. Sem patří typicky směrnice. Pokud jde o mezinárodní smlouvy, je situace složitější, a proto je tato kategorie zvláště vydělena dále.

V této souvislosti je užitečné zamyslet se nad tím, kdy se pro sekundární úpravu používá metoda nařízení a kdy směrnic. Někdy se uvádí zdánlivě zjevné kritérium požadovaného stupně rigidnosti unijní úpravy. Zatímco nařízení obsahuje jednotnou úpravu a je tedy považováno za nástroj unifikace práva v rámci EU, směrnice poskytuje členským státům určitý prostor (od rozsáhlého po nepatrný) pro zachování vlastní úpravy, alespoň v podrobnostech, neboť směrnice úpravu neunifikuje, ale toliko sblíží.

Ve skutečnosti je tomu poněkud jinak. Nařízení je nástrojem pro úpravu na úrovni unijní, tedy takovou, která musí být v EU jednotná (ve smyslu jediná). Týká se oblastí, kde úprava na úrovni členských států nemá smysl nebo je zcela nevhodná, neboť jejím předmětem jsou unijní právní instituty. Zde je nezbytná bezprostřední závaznost nařízení v členských státech (označovaná v právu EU jako přímý účinek). Směrnice naproti tomu má své místo tam, kde právní úprava zůstává na úrovni členských států, ale musí v celé EU vycházet z určitých jednotných obsahových zásad. Nežádka směrnice stanoví pro danou úpravu minimální standard, který musí být ve všech členských státech zajištěn, přičemž vše ostatní zůstává v diskreci těchto států.