

Kapitola 3. Pojem evropského práva

Literatura: Evans, A. The Law of the European Union, Including the EEA Agreement. Tano u. a., 1994; Hartley, T. C. The Foundations of European Community Law. An Introduction of the Constitutional and Administrative Law of the European Community. 3. ed. Oxford, 1994; Hilf, M. Einheit der Rechtsordnung: EG Recht und nationales Recht. In: Vielfalt des Rechts-Einheit der Rechtsordnung? Berlin, 1994; Sallustio, S., Cosmo, G. Europa. Problemi giuridici, economici e finanziari. Milán, 1992; Snyder, F. The Europeanisation of Law. Antverpy, 2000.

3.1 Několikeré pojetí pojmu. Definice

45 Slovní spojení „evropské právo“ je *mnohoznačné*, a proto v této kapitole podáváme jeho výklad. Používá se v současné době pro označení několika oblastí práva, které se překrývají: evropské právo jako označení souboru právních řádů, práva evropských mezinárodních organizací, evropské právo jako „funkční“ vymezení některých odvětví práva a konečně se používá spojení evropské právo ve smyslu, v jakém je používáme – jako soubor právních pravidel Evropské unie a evropských společenství (viz dále 3.2).

Evropské právo – právo evropských mezinárodních organizací

46 V *nejširším slova smyslu* znamená tento pojem právo evropských mezinárodních organizací (viz Ipsen, 4). V tomto smyslu zahrnuje právo organizací s velmi omezeným počtem členů a omezeným významem jako je například Nordická rada nebo Benelux, stejně jako například evropská společenství, Evropská unie, NATO aj. Tento pojem ztratil poněkud na významu, zejména po roce 1989. Do té doby zahrnoval i mezinárodní organizace, které zanikly a které činily tento pojem podstatně mnohotvárnější a rozsáhlejší. Patřily sem totiž organizace komunistických států Evropy jako RVHP, Varšavská smlouva aj. Nepochybně do této kategorie stále patří i právo Rady Evropy, zejména mezinárodní úmluvy, které vytvořila. Někdy se do evropského práva řadí Soudní dvůr pro lidská práva založený (Evropskou) Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950.

Mezinárodní organizace zahrnované do tohoto pojmu mají *rozdílný význam*, strukturu a lze je klasifikovat i podle různých jiných kritérií. Jedním z těchto kritérií je vztah k jejich členům (členským státům). Z tohoto hlediska můžeme tyto organizace členit do dvou skupin. Do první skupiny patří „klasické“ mezinárodní organizace, které jsou vedle svých členských

států subjekty mezinárodního práva veřejného a které si vůči členským státům nenárokují žádné prerogativy. „Klasické“ mezinárodní organizace neomezují pravomoci „svých“ členských států ve vztahu k občanům těchto států, resp. jiným subjektům na jejich teritoriu. Do druhé skupiny této kategorie jsou zařazovány mezinárodní organizace, které jsou svojí podstatou nadstátní, neboť členské státy na ně přenesly část svých suverénních práv, a které mají v důsledku toho určité pravomoci vůči členským státům a subjektům na jejich státních územích. Takovými nadstátními mezinárodními organizacemi jsou např. Evropské společenství atomové energie a Evropské společenství. Tato společenství jsou natolik významná, že jsou předmětem zvláštního zájmu a právo jimi vytvořené je chápáno (viz 3.2) jako evropské právo v úzkém slova smyslu (komunitární právo, viz dále).

Evropské právo – soubor právních řádů evropských států

Zcela *ojedinele* se lze setkat s chápáním evropského práva jako souboru evropských právních řádů, resp. právních odvětví, právních systémů evropských států (Schweitzer-Hummer, 8).

Evropské právo – funkční pojetí

Konečně se můžeme setkat s *funkčními pojmy*, termíny, které obsahují spojení „evropské právo“. Používá se tak například evropské soutěžní právo, evropské soukromé právo, evropské trestní právo, evropské správní právo. Tyto pojmy jsou vlastně součástí evropského materiálního práva a označují jeho jednotlivé části. Zahrnují právní úpravu těchto odvětví obsažených v pramenech primárního a sekundárního práva (viz další výklad). V poněkud jiném smyslu se ovšem chápe v současné době např. projekt evropského občanského zákoníku, evropského procesního práva apod.

Evropské právo – právo komunitární a právo unijní

Uvedená kategorizace však postrádá jednotná *diferenciační kritéria*. Proto se shora uvedené některé dosti vágní pojmy evropského práva svými významy překrývají. Je ovšem zřejmé, že praktický i teoretický dosah jednotlivých významů či kategorií označovaných jako evropské právo se nápadně odlišují. Zatímco význam evropského práva v prvním, druhém či třetím smyslu je krajně omezený, *evropské právo* jako právo evropských společenství a Evropské unie označuje *dva právní systémy*, které existují relativně nezávisle na systému mezinárodního práva veřejného a právních

řádech jednotlivých členských i jiných států. Komunitární právo navíc představuje svébytný právní řád (viz dále a zejména v kap. 14).

Definice evropského práva jako právního systému a právního řádu

50 Evropské právo, i jakožto předmět teorie a výuky, jak je chápeme v souladu s převládajícím pojetím, je právem tří evropských společenství (komunitární právo) a Evropské unie (unijní právo). Tento pojem je vnitřně bohatě strukturovaný a rychle se vyvíjí. V době před platností Maastrichtské smlouvy se chápalo evropským právem právo tří shora uvedených evropských společenství. Pro tento pojem se ujalo označení komunitární právo (či též právo evropských společenství).

3.2 Komunitární právo

51 Komunitární právo chápeme jako soubor právních norem zaměřených na vznik a fungování společného trhu členských států evropských společenství, jakož i hospodářské a měnové unie. Má být rámcem zajištění rozvoje hospodářských činností a hospodářského růstu při respektování životního prostředí, ekonomické konvergence, zaměstnanosti, zvyšování životní úrovně a kvality života. Toto právo je v prvním stadiu svého vývoje především právem veřejným; zahrnuje však postupně další okruh právních vztahů tak, jak narůstá předmět činnosti evropských společenství a roste jeho význam. Je tak oborem na pomezí práva veřejného a soukromého, používajícím obě základní metody výlučně či paralelně, který se stýká téměř se všemi tradičními právními disciplínami.

V rámci komunitárního práva lze především rozlišovat mezi právními systémy jednotlivých evropských společenství, a tedy rozeznávat právo ES, právo ESUO a práva EURATOM. Z hlediska věcné působnosti právních norem se pak rozlišuje komunitární právo formální, resp. *institucionální*, které zahrnuje ty právní normy komunitárního práva, jež upravují organizační struktury, jednotlivé instituce a orgány, jejich výstavbu, stejně jako řízení před nimi, včetně způsobu rozhodování. Patří sem však i právo právní ochrany, tj. právo upravující řízení před Evropským soudním dvorem, vztah ESD k vnitrostátním soudům členských států aj. Někdy se sem řadí i tvorba vlastního komunitárního práva.

Materiálním komunitárním právem označujeme ty právní normy komunitárního práva, které uskutečňují ostatní cíle, kromě výše uvedených, pojatých již do institucionálního práva. Materiální komunitární právo zahrnuje právo společného (vnitřního) trhu, právo jednotlivých společných

i koordinovaných politik, právo jednotlivých právních oblastí v rámci komunitárního práva, zahrnující zejména právo soutěžní, ochrany spotřebitele, ale i právo finančních služeb, právo životního prostředí, právo obchodních společností a jiná tradiční odvětví či obory práva. Materiální právo se zabývá i základními pojmy komunitárního práva, jako pojmem právní subjektivity jednotlivých organizací, resp. orgánů Evropských společenství, vztahem tohoto práva k právu členských států, včetně problémů přímé použitelnosti a bezprostředního účinku, zejména pak problémem přednosti komunitárního práva.

3.3 Unijní právo

Evropské právo získalo novou dimenzi v důsledku Smlouvy o Evropské unii. Formálně byla konstituována *Evropská unie jako funkční kategorie* schopná dalšího vývoje („mezinárodní organizace bez mezinárodní právní subjektivity“). Tak byl dán vznik i právu Evropské unie, neboli právu unijnímu.

Evropská unie je znázorňována modelem tří pilířů, na kterých spočívá jakýsi chrám Evropské unie. První pilíř je vlastním jádrem Evropské unie a zahrnuje uvedená tři evropská společenství a jejich právní úpravu (komunitární právo – viz shora). Druhý pilíř obsahuje společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (viz hlavu V. Smlouvy o Evropské unii) a třetí pilíř zahrnuje spolupráci členských států evropských společenství v trestních věcech a jsou základem unijního práva. V samotném podstavci tohoto chrámu Evropské unie jsou zakotvena společná a závěrečná ustanovení (hlavy I. a VII. Smlouvy o Evropské unii), která se týkají Evropské unie samotné. Maastrichtská smlouva jasně rozlišuje uvnitř pojmu evropského práva ještě dvě části. Činí tak rozlišováním mezi prvním pilířem na straně jedné a ostatními součástmi tohoto režimu, tj. dvěma pilíři a samotným chrámem na straně druhé (unijní právo). Rozdíl mezi prvním pilířem a zbytkem systému Evropské unie spočívá v pojmu nadstátnosti neboli supranacionality, který je vlastním prvním pilířem, tedy právu komunitárnímu. Evropská unie sama, obdobně jako jiné mezinárodní organizace, nemá supranacionální povahu a rozhodování v ní činěná prostřednictvím orgánů Evropských společenství jsou činěna klasickým způsobem, praktikovaným i v jiných mezinárodních organizacích, tj. postupem spolupráce a formou jednomyslnosti. Přesto však chápeme zcela zákonitě právo a právní vztahy vytvořené Evropskou unií na základě Maastrichtské smlouvy jako součást evropského práva. Činíme tak i s ohledem na pravděpodobný evrop-

ský vývoj. Ten je předznamenán již Amsterdamskou smlouvou, podepsanou dne 2. října 1997, která jasně dává najevo další integraci, mimo jiné i změnou povahy práva Unie v právní systém supranacionální povahy a začleňováním jeho jednotlivých součástí do komunitárního práva.

- 53 Lze se však setkat s pojetím, které unijní právo chápe v *jiném smyslu*: unijní právo v užším smyslu, zahrnující především druhý a třetí pilíř Evropské unie a dále právní normy obsažené v hlavách I a VII Smlouvy o Evropské unii, a právo o Evropské unii, čili unijní právo v širokém slova smyslu, které zahrnuje kromě unijního práva v užším slova smyslu i komunitární právo. Rovná se tedy v tomto pojetí unijní právo evropskému právu v našem chápání.

V našem pojetí se přikláníme k *převládajícímu názoru* a domníváme se, že naše definice má především dvojitou přednost. Jednak předchází dalšímu poněkud nepřehlednému rozlišování v „širším a užším slova smyslu“, jak se to děje s unijním právem ve shora zmíněném pojetí, jednak se vychází z rozlišování komunitárního práva jako svébytného autonomního právního řádu na straně jedné a unijního práva jako právě tvořícího se autonomního systému, které se stále výrazněji vyděluje ze systému mezinárodního práva veřejného, na straně druhé.

Evropské právo se liší od vnitrostátního a mezinárodního práva i strukturou a významem pramenů práva (viz kap. 14, 15 a 16).

Část druhá Základy Evropské unie

Hlava I. Cíle, pravomoci EU

Kapitola 4. Evropská společenství a Evropská unie – podstata a koncepce

Evropské právo. O. Negetis, J. General Principles of EC Law, Dordrecht, 2001; E. Opat, J. Kissel, K. Meise, J. Österreichisches Recht, Dordrecht, 2003; G. Thiele, J. (ed.) Europäisches Verfassungsrecht, Berlin, 2003; J. Schölkopf, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, Heidelberg, 1990; E. Opat, P. Pirová, M. Evropská unie, Brno, 2002; W. Wiestner, W. Die Europäische Gemeinschaft, 2. vyd. Düsseldorf/Wedel, 1973; J. L. Albers, J. The Foundations of European Community Law, Oxford, 1981; J. P. A. La Cour, La jurisprudence de la CJCE, 1988; J. P. A. La Cour, Über Verfassungsfragenpraktik in der Europäischen Gemeinschaft, München in FS Dürig, 1998, s. 139; A. von Bogdary, M. Die Europäische Union, 3. vyd. Tübingen, 2003; M. W. G. G. Die Europäische Gemeinschaft der EG/EU, in Dursax, J. (ed.) Les unions juridiques de l'Union européenne, ODFP, 1991, t. 2; F. J. Schölkopf, D. Die Europäische Gemeinschaft im System der Staatsverbindungen, Bonn, 1992; Thiele, J. The General Principles of EC Law, 1999; La Cour, J. General Principles of EC Law, 1999; Wiestner, W. The Vertrag der Europäischen Gemeinschaft, Köln, 2001, s. 2, s. 118.

4.1 Základy a vývoj evropských společenství

4.1.1 Evropská společenství a jejich vývoj

4.1.1.1 Právní základ evropských společenství

Evropská společenství jsou tři mezinárodní organizace, založené mezinárodními smlouvami (smlouvami mezinárodního práva veřejného), a to Evropské společenství uhlí a oceli (ESUO nebož Moctální unie), Evropské hospodářské společenství, resp. Evropské společenství (ES) a Evropské společenství atomové energie (EURAOM nebož ESAE) (viz

vomoc jeho orgánů. Všechna tři společenství jsou založena na mezinárodních smlouvách uzavřených omezeným počtem států. Všechna společenství jsou relativně uzavřená.

Společenství působí na společném trhu. Společný trh je příznačný pro všechny smlouvy, i když ve smlouvě EURATOM má omezený význam. Společné je též úsilí o sociální aspekty tržně orientované ekonomiky.

Smlouva o Evropské unii zavedla další cíle, které přesahují v mezinárodní oblasti společenství členských států a týkají se zahraniční politiky a vztahů členských států zejména k dalším subjektům mezinárodního práva. Maastrichtská smlouva zakotvila i zásadu unijního občanství a ochranu zájmů občanů Unie v zahraničí. Spolupráce v oblasti justice a vnitra a dále ochrana *acquis communautaire* a jeho vývoj jsou dalšími přínosy, společnými hodnotami a cíli, které přinesla Smlouva o Evropské unii.

4.2.4.2 Konflikty cílů a jejich řešení

- 95 Mnohost cílů nutně přináší konflikty *mezi jednotlivými cíli*, neboť každý z nich je relativně samostatný a teprve ve svém celku mohou vytvořit určitou harmonickou jednotu. Ani tato jednotu však není bezrozporná. Podpora harmonického a dlouhodobě vyváženého vývoje hospodářského života, jako obecný hospodářskopolitický cíl, má zvláštní postavení, stejně jako zvyšování životní úrovně a kvality života ve smyslu obecného, sociálně politického cíle.

Specifický význam má *solidarita* mezi členskými státy, jakožto hlavní integrační faktor.

Orgány společenství mají určitou míru uvážení ohledně přednosti a priority, při řešení konfliktu těchto cílů a hodnot v konkrétním případě (139/79 *Maizena*, 26/74 *Roquete Frères*).

Tak zvaná *klauzule diagonály*, která znamená respektování těchto cílů při řešení konkrétních politik, zdůrazňuje postulat soudržnosti, aniž by se významně favorizovaly cíle a priority určité dílčí politiky. Může být sporné, zda jednotlivé úkoly a činnosti uvedené v čl. 3 SES v případě střetu mezi sebou mají určité priority anebo mají stejnou právní sílu. Je však zřejmé, že předpisy upravující společný trh zřejmě mohou požívat určité přednosti, neboť se vztahují k samotným základům společenství.

4.2.5 Právní význam cílů společenství

- 96 Ať jsou cíle jakkoli abstraktní, nejsou pouze programovými zásadami či prohlášeními bez právních účinků. Mají závazné účinky ve smyslu rám-

cového programu a současně jsou kritérii měření (efektivity) činností orgánů společenství a členských států. Jsou důležité proto, že zakládací smlouvy jsou považovány za ústavu společenství a komunitárního právního systému.

Cíle jsou určitými *hodnoticími kritérii* a obsahují právní povinnosti společenství a členských států, konkretizované právním systémem společenství, jednotlivými právními normami primárního i sekundárního práva a dalšími prameny.

Cíle představují *určité pojistky* či systém vzájemných brzd a záruk rovnováhy. Jsou měřítkem a rámcem legálního výkladu a aplikace práva, resp. signálem postupu *ultra vires*.

Cíle mají značný význam pro *výklad* komunitárního práva a jeho rozvoj, včetně jeho dotváření. Zejména jsou podstatné pro teleologický (účelový) výklad jednotlivých právních předpisů.

Cíle jsou *konkretizací a rámcem* zmocnění, které smlouvy obsahují v několika ustanoveních, jako například v čl. 94, 95 a 308 SES.

Cíle jsou *zdrojem tvorby* dalších hodnot a zásad, které jsou vzájemně s cíli propojeny. Jde o integrační princip, princip supranacionality, princip právního státu a ochrany lidských práv, princip svobodné soutěže a volného trhu, sociální princip, princip solidarity, stejně jako princip mírové spolupráce s třetími státy.

4.3 Evropská unie, její základ, cíle a vztah k evropským společenstvím

4.3.1 Základ Evropské unie

Podle čl. 1/3 SEU jsou základem Evropské unie evropská společenství 97 doplněná formami spolupráce, které jsou zaváděny Maastrichtskou smlouvou.

Evropská unie tak spočívá na dvou evropských společenstvích (ES a EURATOM), která jsou doplněna společnou zahraniční politikou (viz hlava V. SEU) a spoluprací v oblastech justice a vnitra (hlava VI. SEU).

4.3.2 Cíle Evropské unie

Evropská unie vytyčuje v čl. 2/1 SEU jednotlivé cíle, jejichž uskutečnění 98 je popsáno prostředky uvedenými v odst. 2 tohoto článku. Unie má za cíl:

- podporovat ekonomický a sociální pokrok, který je vyvážený a udržitelný, zejména vytvořením prostoru bez vnitřních hranic, posilováním

ekonomické a sociální soudržnosti, zavedením hospodářské a měnové unie, vedoucí k přijetí jediné měny;

b) prosazovat svou identitu na mezinárodní scéně, zejména prováděním společné zahraniční a bezpečnostní politiky, včetně dlouhodobé koncepce společné obranné politiky, která by mohla postupně vést ke společné obraně;

c) posilovat ochranu práv a zájmů státních občanů svých členských států zavedením občanství Unie;

d) rozvíjet úzkou spolupráci v oblasti justice a vnitřních věcí;

e) v plném rozsahu zachovat právní systém společenství (*acquis communautaire*), rozvíjet ho, a postupem podle čl. 48, to je prostřednictvím Konference představitelů vlád členských států, posoudit, do jaké míry je zapotřebí revidovat politiky a formy spolupráce.

Cíle Evropské unie jsou současně cíli evropských společenství, která je svými orgány provádějí a o které byly doplněny zakládací smlouvy Společenství.

4.3.3 Zásady činnosti Evropské unie

99 Evropská unie ve smyslu čl. 3/1 SES má jednotný institucionální rámec, který zabezpečuje soudržnost a trvalost opatření, prováděných k uskutečnění cílů čl. 2 SES. Tento rámec je však uskutečňován specifickým způsobem, neboť identita tohoto rámce a celé EU je relativizována i tím, jak doslova uvádí čl. 3/1 SEU, že EU disponuje sice jednotným institucionálním rámcem, nikoli však vlastními institucemi. Tyto instituce (orgány) jsou orgány Společenství a ani Smlouva o Evropské unii, kromě Evropské rady, která je zakotvena v čl. 4 SEU, nevytvořila žádné vnitřní orgány, v tomto institucionálním rámci jednají buď orgány Společenství, nebo členské státy.

Princip soudržnosti přikazuje (jak to stanoví čl. 3 SEU), aby členské státy a Evropská společenství při uskutečňování cílů společné zahraniční a bezpečnostní politiky a spolupráce ve věcech justice a vnitra jednaly solidárně a tak, aby se vyhnuly rozporuplným opatřením, která by byla v konfliktu s prvním pilířem. Proto také musí dbát právního systému komunitárního práva, jak to zakotvuje opět čl. 4 SEU.

Dalším principem (a cílem) Evropské unie je respektování identity členských států. To se podává z celkové demokratické výstavby Evropské unie, která byla ještě posílena Amsterdamskou smlouvou. Čl. 6/1 SEU navíc precizuje zásadu vzájemné loajality, obsaženou v čl. 5 SES a ukládá Evropské unii, aby nečinila žádná opatření, která by mohla nadměrně ohro-

žovat identitu členských států. Dalším principem Evropské unie je respektování základních práv a zásad právního státu. Oba tyto principy byly zdůrazněny ještě v Amsterdamské smlouvě (viz čl. 6/1 SEU) pod sankcí pozastavení členských práv. Podle čl. 6/2 SEU respektuje Evropská unie základní práva, jak jsou zaručována Evropskou úmluvou o ochraně základních lidských práv a svobod.

4.3.4 Formy jednání Evropské unie (sekundární právo)

Evropská rada poskytuje Unii nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezuje všeobecné politické směry (srov. čl. 4/1 SEU).

Rada vydává společná stanoviska, provádí společné akce a společná opatření, vypracovává a doporučuje mezinárodní smlouvy členským státům, činí opatření k provedení společných opatření a opatření k provedení mezinárodních smluv členských států (viz kap. 14).

4.3.5 Poměr Evropské unie k evropským společenstvím

Vztah Evropské unie k evropským společenstvím je v zásadě definován v čl. 47 SEU. Toto ustanovení rozlišuje předpisy Smlouvy EU, které výslovně mění zakládací smlouvy tří společenství (srov. Hlavy II.–IV.). Stanoví se, že Smlouva o Evropské unii tyto zakládací smlouvy ponechává nedotčeny, ledaže by se v hlavě VII. (v závěrečných ustanoveních) stanovilo něco jiného. Článek 29 pak stanoví, že členské státy považují za účelem dosažení cílů Unie, zvláště volného pohybu osob, za věci společného zájmu určité záležitosti, aniž by byly dotčeny pravomoci evropského společenství. Podle tohoto ustanovení členské státy nesmějí přijmout opatření v oblasti například spolupráce justice a vnitřních věcí, která by byla v rozporu s právními akty orgánů Společenství tak, aby se vyhnuly například právním účinkům určitých předpisů sekundárního práva anebo obešly pravomoci Evropského parlamentu.

4.4 Právní subjektivita evropských společenství

4.4.1 Právní subjektivita obecně

Pojem právní subjektivity znamená schopnost mít práva a povinnosti. Právní subjektivita může být neomezená, ale může být věcně limitována. Tři evropská společenství jsou právní subjekty věcně omezené na oblast jejich úkolů. Tento aspekt je součástí každé zakládací smlouvy.

Právní subjektivita společenství zahrnuje interní a externí právní subjektivitu. Externí právní subjektivita (viz kap. 45) je právní subjektivita

podle mezinárodního práva veřejného. Lze ji uplatňovat jen vůči těm třetím subjektům mezinárodního práva veřejného, kterým byla tato mezinárodní právní subjektivita výslovně nebo konkludentně přiznána (např. v důsledku uzavření mezinárodní smlouvy se Společenstvím).

4.4.2 Právní subjektivita v členských státech (čl. 282 SES)

103 Interní (intrakomunitární) právní subjektivita zahrnuje vztahy Společenství k členským státům a vztahy k právním subjektům uvnitř členských států se nacházejícím. Vztahy k členským státům jsou charakteristické tím, že Společenství mohou vydávat závazné právní akty jak ve vztahu k členským státům, tak ve vztahu k právníckým a fyzickým osobám v členských státech. Přenesením výsostných práv na Společenství vznikly kompetence, které mohou být vykonávány s bezprostředními účinky vůči adresátům, tedy vůči členským státům a jednotlivým osobám v členských státech.

S touto vnitřní právní subjektivitou souvisí způsobilost k právům v členských státech. To znamená, že ve všech členských státech je Společenstvím, která jsou z hlediska vnitrostátního práva supranacionální organizace a právnícké osoby, uznána způsobilost k právům podle právního řádu daného členského státu.

Proto mohou Společenství činit právní úkony podle občanského práva daného státu a mohou žalovat a být žalovanými též podle tohoto právního řádu. Společenství mohou zejména nabývat majetek a nakládat s ním (viz např. čl. 282 SES).

Povinnosti Společenství jsou uvnitř členských států omezené. Tak např. jednotlivá opatření v rámci exekučního řízení mohou být prováděna pouze se souhlasem Soudního dvora (viz čl. 1, věta druhá, Protokolu o výsadách a imunitách).

Společenství v rozsahu právě popsaném jedná prostřednictvím svého orgánu, kterým je podle druhé věty čl. 211 SES Evropská komise.

Mezinárodněprávní subjektivita evropských společenství je předmětem kapitoly 45.

4.4.3 Právní povaha Evropské unie

104 Jestliže výslovné udělení právní subjektivity v zakládací Smlouvě SES není nezbytným předpokladem k jejímu vzniku, musí být právní subjektivita, jak to rozvinula i doktrína nepsaných (implicitních) pravomocí, založena faktickým udělením právní subjektivity členskými státy. Podle této

teorie musí zakládací smlouva obsahovat úpravu práv a povinností, ze kterých vyplývá mezinárodněprávní odpovědnost. Protože takováto ustanovení ve Smlouvě nejsou, nelze podle v současné době převládajícího názoru dovozovat ani pomocí této doktríny právní subjektivitu Evropské unie. To neprokazuje ani ustanovení o členství v Unii a přístup k Unii, neboť, jak dovozujeme na jiném místě (srov. kap. 5), ve skutečnosti, jak soudí většinový názor, nejde ani o členství, ani o přístup k Unii.

Je tedy třeba konstatovat, že vzdor určitým verbálním náznakům a skutečným rysům některých znaků (viz též kap. 44) právní subjektivity, lze dovést, že zatím Evropská unie není právní subjekt, neboť jí právní subjektivita v plné šíři chybí. Není proto mezinárodní organizací. Z toho plyne, že Evropská unie nemá členské státy, které mohou být pouze smluvními stranami Smlouvy o Evropské unii (viz kap. 5).

Evropská společenství zůstávají základnou pojmu Evropské unie jako konstrukce jejího prvního pilíře. Jako nezávislé mezinárodní organizace, které jsou subjekty mezinárodního práva, jsou oprávněna jednat jak vůči třetím osobám, tak vůči členským státům. Právní akty společných orgánů evropských společenství v rámci prvního pilíře jsou však právní akty unijního práva.

Kapitola 5. Členství

Literatura: Cottier, B. (vyd.) Staatsrechtliche Auswirkungen der Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften. Curych, 1991; Ehlermann, C. D. Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft – Rechtsprobleme der Erweiterung der Mitgliedschaft und der Verkleinerung, EuR, 1984, s. 113; Everling, U. Sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften noch Herren der Verträge? Heidelberg: FS Mosler, 1982; Hallstein, W. Die Europäische Gemeinschaft. 5. vyd. Düsseldorf/Viedeň, 1979; Hartley, T. The foundations of European Community Law. Oxford, 1981.

5.1 Vymezení členství a jeho povaha

Členství obecně znamená vzájemný vztah dvou právních subjektů, např. státu a mezinárodní organizace.

Členství členského státu k Evropskému společenství se odlišuje od jiných obdobných právních poměrů jak ve vnitrostátním právu, tak v mezinárodním právu veřejném, zejména členství v mezinárodních organizacích klasického typu. Rozdíl spočívá především v nadstátní povaze

požadavky, spojované SES a Statutem s nezávislostí ECB. Přestože plně převzetí *acquis* HMU, včetně závazku řídit se tzv. „maastrichtskými“ ekonomickými konvergenčními kritérii, se nestalo bezprostředně účinnou součástí podmínek pro nové členské státy EU a tzv. kodaňská přístupová kritéria (viz kap. 5.2) ukládají kandidátským zemím (jejichž zapojení do třetí etapy HMU je věcí ještě několika dalších let po vstupu do EU) jen zachovávat „věrnost cílům ... hospodářské a měnové unie“, musejí zajistit slučitelnost svých právních řádů s uvedenými požadavky nejpozději již k okamžiku vzniku členství v EU (tzv. právní konvergence).

10.8 Vztahy mezi základními orgány

- 287 Již výše bylo řečeno, že jakkoli Společenství se řídí principem dělby moci mezi svými jednotlivými orgány, nejedná se o úplné napodobení dělby moci státního typu. Rada EU zůstává hlavním legislativním orgánem, jakkoli se skládá ze zástupců vlád členských států, tj. národních výkonných orgánů. Evropský parlament sice nabývá na spolurozhodovacích pravomocích v rámci zákonodárného procesu, ale v podstatě je omezen na pravomoci kontrolní, a to zejména vůči Radě EU, jejíž složení ale nemůže ovlivnit. Komise má sice zásadně výkonné pravomoci, ale díky iniciativnímu monopolu podstatně ovlivňuje zákonodárny proces. Soudní dvůr je sice soudním orgánem Společenství, ale protože občané EU zpravidla nemají přímou aktivní legitimaci k němu, dělí se o své soudní pravomoci s obecnými soudy členských států. Stará se však o to, aby spojení legislativních a výkonných funkcí Rady EU a omezená role Evropského parlamentu byly vyvážené, a to péčí o tzv. institucionální rovnováhu vytvořením vlastního systému bilancí a kontrol (27/70 *Köster*, 138/79 *Roquette*, 188–190/90 *Francie a Velká Británie v. Komise* – směrnice o transparentnosti, 70/88 *Parlament v. Rada* – *Černobyl I.*).

10.8.1 Evropský parlament a Rada

- 288 Do roku 1975 byly tyto dva orgány téměř absolutně separovány, každý z nich vládl svou vlastní vnitřní organizací, svým jednacím řádem, aparátem a pravomocemi. Jediným styčným bodem bylo oprávnění EP vyslechnout Radu, ale za podmínky, že si sama Rada stanovila ve svém jednacím řádu (čl. 197 SES).

Kromě toho na základě ustálené praxe, kterou potvrdil jednacím řád EP a dohoda mezi Radou a EP, poslanci mohou klást Radě písemné otázky anebo otázky ústní

s rozpravou. Vztahy mezi EP a Radou se změnilly v důsledku změny rozpočtového postupu, kde došlo k nárůstu pravomocí EP, dále pak přijetím JEA. Smlouva EU pak přinesla nové vztahy v legislativním procesu v rámci dohodovacího řízení, kooperačního postupu a postupu spolurozhodovacího (viz kapitola o zákonodárném postupu).

10.8.2 Evropský parlament a Komise

Vztahy mezi EP a Komisí jsou užší. Předně se EP podílí na jmenování Komise a jejího předsedy. Dále se Komise zodpovídá EP. Tato odpovědnost zahrnuje informační právo EP. Členové Komise se mohou účastnit zasedání EP a na přání je jim udíláno slovo. Na druhou stranu EP může klást Komisi otázky, jež Komise zodpovídá ústně anebo písemně. Komise dále předkládá EP výroční zprávu nejméně měsíc před zahájením zasedání (čl. 200 SES). Vztah odpovědnosti Komise vůči EP pak může kulminovat hlasováním o nedůvěře (čl. 201 SES, čl. 114 SE-SAE, čl. 24/2 SESUO).

10.8.3 Rada – Komise (ES, ESAE)

Vztah Rady a Komise je základním mechanismem ES. Až na výjimky, uděluje-li Komisi samostatnou zákonodárnou pravomoc, je vztah těchto orgánů podobný vztahu moci zákonodárné a výkonné: Rada přijímá akty, jež Komise provádí. Rada však zásadně přijímá akty, které navrhne Komise. Komise se čas od času ocitne ve sporu s Radou před Soudem, a to zásadně ze dvou důvodů:

- a) při vymezování pravomocí mezi Radou a Komisí (16/88 *Komise v. Rada*, 355/87 *Komise v. Rada*);
- b) z důvodů změny odkazu na primární právo ES, na jehož základě Rada přijala akt navrhovaný Komisí, ačkoliv Komise navrhovala přijmout akt na základě jiného článku. Důvodem pro takovou zdanlivě formální změnu je zpravidla skutečnost, že Rada přijme akt na základě článku, který vyžaduje jednomyslnost, zatímco Komise v případě možnosti volby navrhuje článek vyžadující pouze kvalifikovanou většinu. Soud v této otázce sdílí stanovisko Komise: je-li možno zvolit ustanovení vyžadující pouze kvalifikovanou většinu, má mu být dána přednost před ustanovením vyžadujícím jednomyslnost (45/86 *Komise v. Rada*, 165/87 *Komise v. Rada*, 275/87 *Komise v. Rada*, 51/87 *Komise v. Rada*);
- c) ochrana zájmů EP proti Radě (302/87 *EP v. Rada*), zejména pro situace, kdy Rada špatnou volbou článku, na němž se zakládá určitý akt, obchází kooperační proceduru s EP pouhou konzultací.

řádu použitelného na území každého členského státu“ (106/77 *Simmenthal II*, bod 17).

Můžeme pocítovat jako nedostatek zakládacích smluv, že otázku platnosti celého sekundárního práva pro členské státy nevyjádřily explicitně, ale přenechaly ji k vyřešení Soudu. Každopádně nelze přehlédnout, že zakládací smlouvy s pojmem platnosti počítají, neboť její kontrolu svěřují Soudu

- a) čl. 234 SES o předběžných otázkách platnosti aktů orgánů Společenství a Evropské ústřední banky,
- b) čl. 230 SES a čl. 146 SESAE o tzv. přímé žalobě o neplatnost, též o žalobě na zrušení (toto ustanovení hovoří o právnosti/zákonnosti/legalitě aktu a o jeho zrušení, neplatnosti – různé jazykové verze připouštějí různé překlady); důvody této neplatnosti jsou nepřislušnost, porušení podstatných formálních náležitostí, porušení smlouvy či jejího prováděcího předpisu, zneužití pravomoci, negativně vymezují podmínky platnosti komunitárně právního aktu,
- c) čl. 241 SES o tzv. námitce neplatnosti/nezákonnosti, jež může být uplatněna ze stejných důvodů jako žaloba o neplatnost.

Z terminologického hlediska nelze pominout, že komunitární právo rozlišuje mezi platností a účinností. Účinnost právní normy označuje, od které doby je nutno podle právní normy postupovat, respektive ji používat a dodržovat, nebo kdy má její používání skončit. Platnost právní normy a její účinnost často nespádají vjedno. Právní norma platí, jakmile byla vyhlášena, působí však až od doby, která je v ní přesně uvedena. S tímto rozlišením počítá mlčky i čl. 254 SES týkající se platnosti a účinnosti sekundárního práva ES, ačkoliv výslovně pojem platnosti nepoužívá. Stručně řečeno, účinnost právní normy znamená, že z ní jejím adresátům vznikají práva a povinnosti. Jak primární, tak sekundární právo hovoří o vstupu v platnost, jež váže na časovou lhůtu, která v českém právu typicky označuje účinnost. Nejčastěji se užívá formule „toto nařízení/rozhodnutí vstoupí v platnost den po svém zveřejnění v Úředním listu“. K této formulaci je nutno učinit dvě poznámky:

- a) je-li podmínkou platnosti řádné uveřejnění aktu, pak další vlastností, která přistupuje s časovým odstupem – byť 24 hodin/1 den – je účinnost: z toho lze dovodit, že výše citovaná formulace normativních aktů s účinností implicitně počítá,
- b) není žádným komunitárním předpisem vyloučeno, že namísto citovaného jednoho dne se v případě potřeby použije i lhůta delší, čímž vznikne zřetelnější časový prostor legisvakance oddělující účinnost od platnosti.

16.3 Povaha unijního práva

16.3.1 Rozdíl mezi komunitárním a unijním právem

Dnem 1. listopadu 1993, kdy Smlouva o Evropské unii (dále jen „SEU“) vstoupila v platnost, tvořilo evropské právo relativně jednotný systém práva komunitárního. Sekundární právo – jeho podstatná část – bylo od tzv. slučovací smlouvy přijímáno jednotnou soustavou vrcholných orgánů (Radou a Komisí za asistence Evropského parlamentu) a jako celek podléhalo soudnímu přezkumu jednoho Soudu (byť vnitřně rozčleněného na ESD a Soud prvního stupně). Přijetím SEU však došlo k vnitřnímu narušení monolitu evropského práva. Vedle komunitárního práva vznikl systém práva unijního. „Unie je založena na evropských společenstvích, doplněných politikou a formami spolupráce zaváděnými touto smlouvou“ (čl. 1 SEU). Existují tedy ustanovení o společné činnosti členských států, která nejenže stojí mimo dosavadní *acquis communautaire*, ale jako taková se zásadně vymykají i přezkumu Evropského soudního dvora (srov. čl. 46 SEU a nepřímo i čl. 21/1 SEU).

Proto oba systémy označujeme jako evropské právo. Jak již bylo vysvětleno (kap. 3), zahrnuje evropské právo *komunitární právo a právo unijní*.

16.3.2 Unijní právo

Unijní právo je soubor právních norem, jenž má základ v těch ustanoveních SEU, která pouze nemodifikují tři komunitární smlouvy, ale stojí obsahově mimo ně (viz kap. 3, 14).

Rozdíly od komunitárního práva a důsledky z nich vyplývající jsou dány především obsahem primárního unijního práva, jež – upravující koordinaci zahraniční, bezpečnostní, vnitřní politiky a justice – se dotýká nejcitlivějších míst suverenity členských států. Nelze se tudíž divit, že v unijním právu nenacházíme výraz stejného stupně integrace, jaký charakterizuje obchodní, hospodářské a s nimi související oblasti upravené právem komunitárním.

Do sekundárního unijního práva řadíme též úmluvy mezi členskými státy podle čl. 34/2(d) SEU: „Rada může ... (d) vypracovat úmluvy, které doporučí členským státům k přijetí v souladu s jejich ústavními předpisy.“

Od komunitárního práva je sekundární unijní právo odlišeno v několika směrech:

a) jeho přijímání je upraveno zvláštními postupy řízení v čl. 13, 31, a 49 SEU;

Shodně s komunitárním právem Rada akty přijímá zásadně jednomyslně, pokud není stanoveno jinak ve speciálních případech, které počítají též s kvalifikovanou většinou (čl. 40 SEU – vážené hlasování).

b) v rámci těchto postupů řízení je eliminován iniciační monopol Komise: akty přijímá Rada Evropské unie zpravidla na návrh Evropské rady, ale též z iniciativy členského státu či Komise.

Toto oslabení úlohy Komise se odrazilo i v jejím novém oficiálním názvu: zatímco Rada ministrů se změnila plným právem na Radu Evropské unie, Komise si vzhledem ke svému pomnutí pokud jde o nárůst pravomocí změnila název jen na „Evropská komise“, což může vyvolat nedorozumění vzhledem k existenci několika evropských komisí OSN.

c) celý tento blok práva stojí – s drobnými výjimkami (např. čl. 35 SEU) – mimo pravomoc Evropského soudního dvora (čl. 46 SEU).

Platnost unijních aktů Rady nebude zjevně působit větší potíže: akty budou platné při splnění podmínek příslušných postupů jejich přijímání. I při nedostatku výslovných ustanovení o platnosti můžeme per analogiam odkázat na výše uvedenou pasáž o platnosti (16.2.7).

Ne tak jednoznačně již můžeme pojednat o *závaznosti* unijních aktů. Na rozdíl od komunitárního práva nenacházíme pro tyto akty úpravu jejich závaznosti, a proto se musíme přiklonit k jednomu z následujících dvou řešení:

a) řešení mezinárodně právní: pokládajíce unijní akty za akty mezinárodního práva dohodnuté zástupci států v Radě, obrátíme se v případě smluv mj. k Vídeňské úmluvě o smluvním právu z r. 1969, aniž bychom – opět na rozdíl od komunitárního práva – mohli cokoli dodat o jejich vynutitelnosti či sankci za nesplnění,

b) řešení komunitární: Rada EU bude přijímat akty při analogickém použití čl. 249 SES.

Čl. 28 a 41/6 SEU, upravující rozhodování o administrativních výdajích v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky, justice a vnitřních věcí, použití – byť analogické – čl. 249 SES sice výslovně nepřipouštějí či nepředpokládají, ale rovněž nezakazují.

Je třeba povšimnout si jisté duplicity i v aktech ES, kde nařízení nadbytečně končí větou „Toto nařízení zavazuje ve všech částech a je bezprostředně použitelné ve všech členských státech“ a např. směrnice je ukončována slovy: „Tato směrnice je adresována členským státům“, ačkoliv to

předem jasně vyplývá z čl. 249 SES. Budou-li takto končit i úzce unijní akty, bude analogie s čl. 249 SES mimo vši pochybnost.

Bezprostřední použitelnost unijních aktů by připadala v úvahu v případě, že by došlo ke shora uvedenému analogickému použití čl. 249 SES i na unijní vztahy, resp. v případě, že Rada EU v unijním aktu použije shora citovanou formuli o závaznosti ve všech částech a ve všech členských státech.

Vzhledem k zásadní absenci orgánu pověřeného závaznou interpretací tohoto práva rovněž zůstává nereálná představa, že by – kromě případné změny Smlouvy – mohl být konstatován *bezprostřední účinek* či přednost aktů Rady před národním právem, což se pro jejich konkrétní aplikaci může v budoucnu ukázat jako osudové. V komunitárním právu byly tyto zásady řešení kolize norem práva zavedeny Evropským soudním dvorem, který však je z přezkumu unijního práva zásadně až na výjimky čl. 35 a 46 SEU vyloučen. Jako k náhražce bezprostředního účinku se lze samozřejmě utéci k případnému self-executing charakteru, který však – na rozdíl od bezprostředního účinku – není presumován. Případné zajištění přednosti pro unijní akty je při praktické absenci pravomoci Soudu (který teorii přednosti vyvinul) otázkou spíše iluzorní, protože v tomto případě nemáme – na rozdíl od bezprostředního účinku – po ruce ani žádnou mezinárodně právní náhražku.

V praxi to znamená, že nikdo nemůže donutit členský stát, aby v oblastech upravených unijním právem:

- a) učinil své vlastní zákonodárství kompatibilním s opatřením Rady,
- b) opatření přijaté v Radě jinak než jednomyslně skutečně aplikoval.

Na základě zkušeností z komunitárního práva si lze reálně představit i situaci, kdy členský stát odmítne posleze aplikovat opatření, pro něž jeho zástupce v Radě hlasoval (68/86 GB v. Rada; 166/78 Itálie v. Rada).

Z tohoto konstatování vyplývá, že unijní právo je bližší mezinárodnímu právu veřejnému, než právo komunitární.

16.3.3 Vztah komunitárního a unijního práva

Jsou-li rozdíly mezi komunitárním právem a právem unijním tak zásadní, musíme si položit otázku o vztahu práva komunitárního a práva unijního, jinými slovy najít mezi těmito dvěma bloky práva styčné body, které by zdůvodňovaly existenci evropského práva, které zahrnuje právo komunitární i unijní.

16.3.3.1 Vztah smluv o založení Evropské unie a dvou společenství

466 Pro zodpovězení otázky vztahu obou součástí evropského práva má zásadní význam ujasnění vztahu dvou (dříve tří) společenství jakožto subjektů mezinárodního práva a Evropské unie: otázka existence právní subjektivity Evropské unie je pak v rámci tohoto problému pro charakter unijního práva rozhodující.

Studium unijních ustanovení Smlouvy EU nás může právem vést k otázce, zda nabytím účinnosti nezměnila tato smlouva *via facti* tři společenství na jediný subjekt – Evropskou unii. Proto je třeba položit několik souvisejících otázek:

a) Je Evropská unie subjektem práva? Explicitně to SEU ani Amsterdamská smlouva (narozdíl od SES a SESAE) nestanoví, ale možnost kladného zodpovězení této otázky lze hledat ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu mezi státy z roku 1969: Evropskou unii založily signatářské státy mezinárodní smlouvou. Z absence výslovného ustanovení o právní subjektivitě nelze dovodit, že by smluvní strany neměly vůli EU vybavit právní subjektivitou. Existuje ostatně řada znaků, z nichž by se dala právní subjektivita EU odvodit i ze samotné Smlouvy EU. Předně jde o čl. 1, který stanoví, že EU je založena mj. na stávajících společenstvích. Dále jen mezinárodně právní subjekt může upravit otázku občanství (čl. 17 SES).

b) Proti tomuto názoru se staví řada oponentů z řad vrcholné doktriny i soudnictví, které právní subjektivitu EU popírají zejména pro nedostatek odpovídajícího výslovného ustanovení v SEU.

„... žádná nová právnická osoba nebyla vedle Společenství vytvořena, na rozdíl od toho, co dovoluje soudit formulace ‚Vysoké smluvní strany mezi sebou zakládají Evropskou unii‘.“ (Isaac, 26)

Srov. též rozhodnutí Spolkového ústavního soudu v Karlsruhe ze dne 12. října 1993 ve spoj. věcech 2 BvR 2134/92 a 2 BvR 2159/92 o zrušení zákona ze dne 28. prosince 1992 ke smlouvě ze dne 7. února 1992 o Evropské unii (BGBl. II, s. 1251) a zákona pozměňujícího ústavu ze dne 21. prosince 1992 (BGBl. I, s. 2086).

c) Je nicméně evidentní, že ona dvě společenství ani nabytím účinnosti SEU nezanikla. Je tedy třeba se ptát, jaký je vztah EU a tří společenství.

Z následujících skutečností je možno dovodit, že EU je jen jakousi střešní organizací nad společenstvími:

– čl. 1 SEU uvádí, že EU se skládá ze společenství, rozšířených o další oblasti. Je tedy něčím víc než ona společenství dohromady;

– obě společenství nebyla zrušena, ani nefúzovala. EU proto není jejich právním nástupcem;

– administrativní a případně i operativní náklady na realizaci zahraničně politických opatření jdou k tíži rozpočtu Evropského společenství, o čemž je rozhodnuto Smlouvou EU;

– zatímco přidružení je možné i nadále jen k oběma společenstvím (např. čl. 310 SES), přistoupení k těmto společenstvím již možné není (příslušná ustanovení byla zrušena – např. bývalý čl. 237 SES), přistoupení je možné jen k EU.

Nedávný rozvoj evropského práva přinesl velmi pozoruhodné jevy, které nemají obdobu ani v mezinárodním právu veřejném, ani v předchozím vývoji evropského práva: občanství Unie je upraveno v komunitárním právu (čl. 17 SES), náklady na opatření činěná při uskutečňování společné zahraniční a bezpečnostní politiky jsou hrazeny z rozpočtu společenství a především revize zakládacích smluv společenství je možná výlučně na základě SEU (čl. 48). Toto prorůstání obou větví evropského práva (práva unijního a práva komunitárního) svědčí mj. o evropském právu jako systému práva, přičemž tento stav zřejmě předznamenává i jeho možný vývoj k Evropské unii jako jediné mezinárodní organizaci s jediným právním řádem.

Kapitola 17. Sankce a nucený výkon komunitárního práva

Literatura: Heermans, S. La sanction des réglements agricoles de la CEF. Mélanges Dehouse, 1979, sv. II., s. 219 n.; Mecking, J. Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrecht. EuR, 1995, s. 141; Sack, J. Die Folgenbeseitigung im Gemeinschaftsrecht. EuR, 1986, s. 241; Thinam, J. Sanktionen gegen vertragsbrüchige Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft. Berlin, 1988; Teske, H. Die Sanktion von Vertragsverstößen im Gemeinschaftsrecht. EuR, 1992, s. 265.

17.1 Pojem sankce v evropském právu

467 Zachovávání právních norem Společenství členskými státy a jednotlivci je do značné míry založeno na autoritě práva a vědomí nositelů povinnosti, že jsou součástí jednoho Společenství. Možnosti Společenství vynucovat plnění povinností členskými státy, které byly dříve zanedbatelné, jsou v důsledku SEU, která novelizovala čl. 227 SES, velmi reálné. I v sekundárním právu byly sankční mechanismy velmi rozšířeny. Obecně

lze konstatovat, že právo Společenství a zejména rozsudky ESD a Soudu prvního stupně jsou téměř vždy respektovány, i když se v poslední době vyskytují opačné případy, které daly podnět k novelizaci čl. 228 SES.

Podle účelu lze sankce rozdělit na donucovací, tj. ty, které vykonávají tlak na provádění určitých jednání nebo plnění určitých povinností na straně jedné, a ty, které představují trest za porušení práva Společenství. Posléze uvedený typ sankcí je v zásadě represivního charakteru, avšak má významný preventivní aspekt.

Sankce mohou být používány vůči dvěma druhům subjektů: v první řadě v rámci uskutečňování práva samotným Společenstvím, v druhé řadě též v rámci uskutečňování práva členskými státy. V prvním případě je základ pro opakované penále nebo penále stejně jako pro ostatní sankční prostředky stanoven v sekundárním právu.

Podle jejich uskutečňování lze rozlišovat sankce realizované podle komunitárního práva a sankce, které se uskutečňují podle práva členských států. V prvním případě jde o sankce namířené proti členským státům, ve druhém případě jde o postup proti soukromým osobám (jednotlivcům). Proces vynucování je v prvním případě uskutečňován orgány Společenství, ve druhém případě se na realizaci sankcí podílejí i orgány členských států (viz další výklad).

Principy právního Společenství (viz 8.5) vyžadují určitý režim stanovení realizace sankcí. Sankce, možnost a způsob jejího uložení musí být předvídan komunitárním právem a její uplatňování předpokládá rozhodnutí příslušného orgánu v řádném řízení včetně možnosti opravného prostředku proti takovému rozhodnutí adresátem sankce.

Vynucování práva výkonem rozhodnutí Společenství vůči soukromým osobám se děje především na základě sankčního práva členských států. Provádí-li vynucování Společenství samo, má velmi účinné sankce v sekundárním právu. To platí zejména v oblasti kartelového práva, které předvidá např. penále a pokuty, podle nařízení 17/1962.

Sankce (resp. rozhodnutí o nich) mohou být napadány samotnými jejich adresáty a bezprostředně a individuálně dotčenými osobami, a to žalobou na neplatnost podle čl. 230 SES u Soudu prvního stupně. Použití sankcí může být přezkoumáno i v rámci řízení o jiných žalobách.

17.2 Sankce proti členským státům

Neaplikovatelnost sankcí podle mezinárodního práva

468 Často se klade otázka, zda nedostatky v prosazování práva ES by nemohly být zmírněny tím, že se použijí sankční mechanismy mezinárodního práva veřejného.

Takové mechanismy jsou zejména represálie, znamenající poškození deliktu mezinárodního práva veřejného tak, aby mohlo být dosaženo potřebné korektury.

Takovéto používání obecného mezinárodního práva je třeba odmítnout ve vztazích mezi členskými státy, resp. společenstvími a členskými státy založených základními smlouvami. Jak již bylo prokázáno (kap. 14), právní řád Společenství je autonomní, uzavřený právní řád, který disponuje prostředky vynucování povinnosti stanovených evropským právem vůči všem subjektům, které své povinnosti porušují, včetně členských států. Sankce a podmínky jejich použití jsou zakotveny v samotném systému Společenství tak, že neexistuje nutnost subsidiárního použití mezinárodního práva veřejného. Právo Společenství však především výslovně takovému postup vylučuje. Čl. 219 SES stanoví zřetelně, že spory mezi členskými státy, mezi něž by patřily též takovéto případy, by měly být zásadně vyřešeny pouze postupy předvídanými v SES. Tím se ES vědomě přiznává k hodnotám právního společenství a sankční prostředky obsažené v „anarchistickém“ systému mezinárodního práva veřejného nepovažuje za přípustné. Systém Společenství obsahuje specifický právní základ ve srovnání se systémem mezinárodního práva a pověřuje řešením konfliktu z velké části Evropský soudní dvůr. Tento přístup je potvrzován též novým zněním čl. 228 SES, který zakotvuje rozhodování ESD ohledně přípustnosti a výše sankce. Jestliže proti členským státům mají být použity sankce, je to možné pouze v rámci platného právního pořádku Společenství.

Význam čl. 228 SES

Zmíněný čl. 228 SES obsahuje následující velmi důležitý mechanismus sankcí: poruší-li členský stát právo Společenství, podá Komise po uskutečněním předběžném řízení žalobu proti němu u Evropského soudního dvora podle čl. 226 SES. Zjistí-li Soud porušení Smlouvy členským státem, je povinen podle čl. 228/1 SES neprodleně učinit veškerá opatření, která jsou v rozsudku obsažena, tj. zastavit porušování práva Společenství, eventuálně napravit následky tím vzniklé.

Komise jako ochránkyně práva Společenství je podle čl. 228/2 SES oprávněna a povinna přezkoumávat, zda členský stát opatření obsažená v rozsudku ESD skutečně učinil. Dospěje-li k názoru, že členský stát opatření neprovedl nebo neprovedl v dostatečné míře, vyzve ho k vyjádření a vydá poté stanovisko obsahující důvody, v nichž poukáže v jednotlivostech na nerespektování rozsudku. Stát je pak povinen ve lhůtě stanovené Komisí využít ještě této možnosti a opatření obsažená v rozsudku uskutečnit. Nesplní-li členský stát tuto povinnost, může se Komise opět dovolat Evropského soudního dvora. Nový rozsudek obsahuje povinnost zaplatit paušální pokutu nebo penále, jejichž výši Komise považuje za přiměřenou okolnostem. Jako příklad budiž uveden návrh Komise, aby ESD odsoudil

Spolkovou republiku Německo k vysokým peněžním částkám (denně 158 400 ECU), protože v důsledku neplnění svých ekologických závazků nerespektovala rozsudek Soudního dvora (C-122/97 *Komise v. Německo*). ESD může, zjistí-li po důkladném zkoumání, že členský stát neprovedl jeho předchozí rozsudek, uložit povinnost k zaplacení uvedené částky.

Specifická sankce podle Amsterdamské smlouvy

470

Amsterdamská smlouva zavedla novou sankci (čl. 7 SEU), která se použije v případě nerespektování základních principů stanovených v čl. 6 SEU. Jedná se o zásady svobody, demokracie a respektování základních práv a svobod a dále principy právního státu (viz též kap. 5 a 8). Porušuje-li členský stát závažným nebo trvalým způsobem tyto zásady, aplikuje se sankční mechanismus předvídaný v čl. 7 SEU. Na návrh třetiny členských států nebo Komise a po souhlasu Evropského parlamentu je Rada oprávněna sankcionovat takováto závažná a trvalá porušení těchto zásad. Rada musí vydat takové rozhodnutí ve složení hlav států a šéfů vlád. Rozhodnutí musí být přijato jednomyslně. Zásada řádného procesu (viz *audiatur et altera pars*) vyžaduje, aby vláda postihovaného státu mohla k porušení zaujmout stanovisko.

Bylo-li zjištěno porušení základních práv a svobod a dalších principů, může Rada pozastavit kvalifikovanou většinou určitá (členská) práva tohoto státu. Rada může zejména pozastavit hlasovací právo členského státu v Radě. Mohou být *pozastavena* pouze „určitá práva“, to jest jednotlivá práva, nikoli však veškerá práva členského státu. Nesmějí být suspendována ta práva, která vyplývají z používání Smlouvy o Evropské unii vůči příslušnému členskému státu. Nejedná se však jen o práva, která vyplývají ze Smlouvy EU, nýbrž i o taková práva, která jsou zakotvena ve Smlouvě ES a v dalších zakládacích smlouvách. Při používání sankce je zapotřebí vycházet ze zásady proporcionality, která se vztahuje i na vztah Společenství a členských států. Kromě toho je zapotřebí, jak to stanoví uvedené ustanovení čl. 7/2 SEU, respektovat dopad a právní následky takovýchto sankcí na práva a povinnosti fyzických a právnických osob.

Zásadu přiměřenosti je třeba používat i tehdy, jestliže se jednání členských států, které je důvodem k uložení sankce, zlepšilo. Ve druhém případě je možné zmírnit sankční opatření, nebo sankce zrušit. Ustanovení čl. 7/4 SEU připouští určité uvážení, rozhoduje-li Rada o změně či zrušení zavedených opatření jako sankcí. O změně sankcí rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou.

V případě rozhodnutí o sankci se nepřihlíží ke hlasům dotčeného členského státu. Zdržení se hlasování jiného členského státu při rozhodování

o sankcích nebrání v jejich uložení. Při řízení o sankcích platí jinak pravidla obsažená v čl. 7/3 SEU upravující vážení hlasů.

Je-li do rozhodování zapojen Evropský parlament, je uložení sankcí vázáno na souhlas tohoto orgánu. Souhlas musí být kvalifikovaný, neboť je k němu zapotřebí dvoutřetinové většiny odevzdaných hlasů, zahrnujících většinu členských států.

Nepřímé sankce ESD

a) Bezprostřední použitelnost (účinek) neprovedených směrnic

Evropský soudní dvůr vyvinul specifický systém uskutečňování komunitárního práva, který zajišťuje, aby v případě neprovedení směrnice členským státem, nebyly soukromé osoby znevýhodněny. Jak již bylo uvedeno na jiném místě (viz 16.2), vytvořila ESD institut bezprostředního účinku směrnice, která nebyla provedena řádně nebo včas. Členský stát porušující svou povinnost je tak povinen právo obsažené ve směrnici, pokud je precizně formulováno a vyhovuje-li právní normě, poskytnout jednotlivci přímo. Členský stát se nemůže svého nedbalého, a tudíž právu ES odporujícího jednání dovolat proti uplatňování práv soukromou osobou. ESD spojuje myšlenku sankce s myšlenkou dobré víry (*bona fide*). Je proti dobré víře a zakládá delikt členského státu, jestliže členský stát brání soukromé osobě v uskutečnění práv, na která má nárok. Vývojem institutu bezprostředního účinku směrnic dospěl ESD k závěru, že komunitární práva se musí uskutečnit vzdor protiprávním jednáním členského státu.

471

b) Náhrada škody při porušení práva ES

V případě směrnice, která není precizně formulována nebo nepředstavuje dokonalou právní normu, vyvinul ESD nepřímou sankci. Ve známém rozsudku *Francovich* (C-6 a 9/90) konstatoval Soud, že oprávněné soukromé osoby, které v důsledku neprovedených nebo neadekvátním způsobem provedených směrnic, jsou zbaveny svých práv předvídaných v komunitárním právním řádu, jsou oprávněny požadovat na členském státu náhradu škody, kterou utrpěly v důsledku protiprávního neprovedení nebo nedostatečného provedení směrnice (viz 16.2).

472

Koncepce nároku na náhradu škody, která byla vyvinuta v případě rozsudku *Francovich* pro oblast směrnic, byla dále rozvinuta v případě *Brasserie du Pêcheur* (46/93). Náhrada škody byla tak rozšířena na celou oblast pramenů komunitárního práva Společenství. Je však dostatečně brán zřetel na možnosti vnitrostátního zákonodárce, přičemž náhrada škody za jeho činnost nebo dokonce jeho nečinnost je příznána pouze tehdy, jestliže porušení práva Společenství je závažné nebo zřejmé. Toto omezení, které bylo převzato z oblasti odpovědnosti Společenství podle čl. 288/2 SES, má brát řádným způsobem v úvahu okolnost správného uvážení volby vnitrostátního zákonodárce.

17.3 Sankce proti jednotlivcům

473

Ve srovnání se sankcemi proti členským státům je pravomoc ukládat sankce za nesplnění povinností jednotlivců podstatně širší. Nejvýznamnějším příkladem je oblast hospodářské soutěže. Rada je zmocněna (viz čl. 83 SES) vydat po konzultaci s Evropským parlamentem nařízení nebo směrnice, které jsou potřebné k realizaci soutěžních pravidel stanovených v čl. 81 a 82 SES. Zejména je Rada oprávněna zajistit dodržování zákazu stanovením pokut a opakovaných penále (viz čl. 83/2 SES).

Současně však primární komunitární právo předvidá neomezenou pravomoc Soudu přezkoumávat právnost na základě shora uvedených ustanovení uložených sankcí jednotlivcům (viz čl. 229 SES).

17.4 Výkon komunitárních rozhodnutí vůči jednotlivcům

Právní základ

474

Článek 256 SES upravuje specifické řízení o výkonu rozhodnutí, které je důležitou součástí úpravy jednotné právní úpravy komunitární právní ochrany. Na rozdíl od nalézacího řízení (srov. kap. 20) však z praktických důvodů je dána pravomoc jak komunitárních orgánů, tak vnitrostátních orgánů členských států. Nucené uskutečňování povinností vůči subjektům na území členských států si vynucuje ingerenci vnitrostátních orgánů. Základní a jedinou úpravou v primárním právu jsou ustanovení zakládacích smluv (čl. 256 SES, 92 SESAE). Náš další výklad je zaměřen na úpravu podle Smlouvy o Evropském společenství, od níž se úprava podle SESAE liší minimálně.

Pojem výkonu a vykonatelný titul (rozhodnutí)

475

Výkon rozhodnutí či nucený výkon (exekuce) v komunitárním právu má v zásadě stejný obsah, jako v právu vnitrostátním (srov. fr. *exécution forcée*, něm. *Zwangsvollstreckung*). Jde o nucenou realizaci aktu aplikace práva, resp. povinností z něho vyplývajících, které nebyly dobrovolně splněny.

Předmětem výkonu (vykonatelným titulem) je především ve smyslu čl. 256 SES rozhodnutí Rady a Komise, které ukládá peněžitý závazek. „Rozhodnutím“ se rozumí rozhodnutí v přísně technickém slova smyslu, jakožto nomenklaturní, neboli typický právní akt sekundárního práva uvedený v čl. 249 SES.

Druhým druhem exekučního titulu jsou v důsledku ustanovení čl. 244 SES rozsudky Evropského soudního dvora a Soudu prvního stupně. Rozsudky evropských soudů jsou vykonatelné ve stejném režimu jako rozhod-

nutí, tj. podle čl. 256 (srov. čl. 244 SES). Musí tedy obsahovat peněžitý závazek. Jde tedy o rozsudky odsuzující nejen k placení nákladů řízení, ale i náhradě škody, a rozhodnutí o placení pokut a opakovaných pokut.

Konečně třetí kategorií exekučního titulu jsou nařízení a rozhodnutí ECB. Předpokladem vykonatelnosti rozhodnutí je konkrétní obsah peněžité povinnosti. Exekučním titulem nejsou rozhodnutí, která stanoví obecnou povinnost platit. Vykonatelnost předpokládá, že povinnost je stanovena jasnou formou, není podmíněna a je konečná. Oprávněné a povinné osoby musí být v rozhodnutí dostatečně jasně označeny. Platební povinnost musí být vyjádřena v určité měně (srov. 44/73 *Suiker Unie v. Komise*). Naproti tomu není předpokladem vykonatelnosti, aby v rozhodnutí byla stanovena lhůta k plnění. Podle soudní judikatury se v případě její neexistence předpokládá okamžitá splatnost. Povinným subjektem nejsou členské státy (srov. naproti tomu specifické ustanovení 228 SES). Přestože Smlouva v čl. 256 vylučuje vykonatelnost u rozhodnutí ukládajících peněžitý závazek „státům“ (zřejmě ve smyslu členských států), lze uvažovat o přípustnosti výkonu rozhodnutí proti třetím (nečlenským) státům.

Provedení výkonu

Pro provedení výkonu je dána pravomoc oběma druhům orgánů, tj. orgánům Společenství a orgánům členských států. Právním základem k provedení výkonu jsou jak vnitrostátní předpisy členského státu, tak evropské právo. Vlastní výkon se řídí pravidly občanského procesního práva členského státu, na jehož území se provádí výkon. Některé předpoklady pro vykonatelnost však stanoví předpisy evropského práva. Pro výběr příslušného členského státu jsou rozhodující předpisy o výkonu rozhodnutí stanovící místní, resp. věcnou příslušnost. Budou to obvykle předpisy toho státu, kde se nachází sídlo či obvyklý pobyt povinné osoby. Příslušné orgány členského státu jsou tedy povinny vykonat exekuční titul podle svých procesních předpisů a za předpokladu existence exequatur, neboli – jak to uvádí čl. 256 – doložky vykonatelnosti. Exequatur neznámá přezkoumání exekučního titulu, nýbrž se omezuje na ověření jeho pravosti. K ověření je oprávněn výlučně orgán určený členským státem. Smlouva ponechává členskému státu svou volbu volbu příslušného exekučního orgánu. Obvykle bývá tímto orgánem ministerstvo spravedlnosti. Pravostí exekučního titulu je míněna skutečnost, že rozhodnutí bylo vydáno příslušným orgánem, tj. Radou či Komisí. Zkoumání pravosti je ryze formální. Oprávněnou osobou je Společenství zastoupené Radou nebo Komisí, které musí navrhnout výkon rozhodnutí. V případě rozhodnutí Evropského soudního dvora či Soudu prvního stupně je oprávněnou osobou ten, komu svědčí právo přiznané proti povinnému. Ve výjimečných případech může být oprávněnou osobou samotný ESD nebo Soud prvního stupně. Příslušný orgán členského státu neprovádí rozhodnutí z úřední povinnosti, ale na návrh oprávněného.

476

Pro vlastní exekuční řízení je opět paralelní pravomoc ESD a příslušných soudních orgánů. Pouze Evropský soudní dvůr může na žádost zastavit výkon rozhodnutí (o tom viz výklad shora v kap. 18). O zastavení výkonu rozhodnutí rozhoduje Soudní dvůr na žádost povinného či oprávněné osoby. Z tohoto rozhodování je příslušný justiční orgán vyhat. Naproti tomu výlučná pravomoc justičních orgánů členských států je dána ke kontrole jednotlivých opatření v průběhu výkonu.

Hlava V. Soudnictví a právní ochrana

Kapitola 18. Základy evropského soudnictví

Literatura: *Brown, N., Kennedy, T.* The Court of Justice of the European Communities. 4. vyd. Londýn, 1994; *Dashwood, A., Johnston, A.* The future of the Judicial system of the European Union. Antverpy, 2001; *Everling, U.* Rechtsvereinheitlichung durch Richterrecht in der Europäischen Gemeinschaft. Rabels Z., 1986, s. 193; *Green, A. W.* Political Integration by Jurisprudence. The work of the Court of Justice of the European Communities in European political integration Leyden, 1969; *Kirschner, H., Klüpfel, K.* Das Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften. 2. vyd. Köln, 1998; *Klienke, U.* Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften. Baden-Baden, 1989; *Koenig, Chr., Pechstein, M., Sander, C.* EU/EG-Prozessrecht. 2. vyd. Tübingen, 2002; *Mann, C.* The function of judicial decision in European economic integration. Den Haag, 1972; *Mertens de Wilmars, J.* Le rôle de la Cour de justice dans l'évolution du droit européen. Journal des Tribunaux, 1982, s. 115; *Millett, T.* The Court of First Instance of the European Communities. Londýn, 1990; *Pichler, O.* Der Generalanwalt beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften. Frankfurt/M., 1983; *Rengeling, H. W., Middeke, A., Gellermann, M.* Rechtsschutz in der Europäischen Union. Mnichov, 1994; *Schermers, H. G., Waelbroeck, D. F.* Judicial Protection in the European Union. Haag, 2001; *Schwarze, J. (vyd.)* Fortentwicklung des Rechtsschutzes in der Europäischen Gemeinschaft. Baden-Baden, 1987; *Simon, D.* Le système juridique communautaire. Paříž, 1997; *Verny, A., Dausés, M.* Funkce a struktura evropského soudnictví. EMP, 1996, č. 2, s. 2; *Wagner, A.* Soud ES a národní soudy. Právník, 1994, č. 1, s. 55.

18.1 Funkce evropského soudnictví

K podstatným rysům právního společenství, jak lze evropská společenství charakterizovat (viz kap. 8), náleží efektivní soudní systém zajišťující právní ochranu. Evropské soudnictví představuje rozsáhlý systém soudní