

nic, ale i nařízení popř. jiných právních aktů. Komise však v doprovodném prohlášení k JEA uvedla, že dá ve svém návrhu opatření přednost směrnici tam, kde harmonizace bude mít za následek změnu zákona v členských státech. K přijetí opatření postačí kvalifikovaná většina hlasů v Radě postupem spolurozhodování s EP a po konzultaci s HSV. Harmonizační opatření se mohou týkat jen těch vnitrostátních předpisů, které mají „přímý vliv na vytváření a fungování vnitřního trhu“. Členskému státu (podle judikatury ESD nejen tomu, který byl při přijetí opatření v Radě přehlasován) je umožněno odchýlit se od harmonizovaného standardu a nadále používat vlastní právní předpis popř. dokonce přijmout nový, má-li pro to prokazatelné objektivní důvody veřejného zájmu (uvedené v čl. 30 SES) nebo důvody vztahující se k ochraně pracovního nebo životního prostředí. Musí však o tom uvědomit Komisi, která ověří, zda tento postup členského státu neslouží jako prostředek svévolné diskriminace nebo zastřeného omezování obchodu uvnitř Společenství.

Z postupu harmonizace podle čl. 95 SES jsou vyjmuta ustanovení pro harmonizaci *daňovou*, ustanovení týkající se *volného pohybu osob a práv a zájmů pracovníků* (odst. 2); v těchto oblastech se i nadále postupuje podle čl. 94 SES, neni-li ve Smlouvě dáno zvláštní zmocňovací ustanovení (viz shora 15.4.2).

Tento „nový přístup“ k harmonizaci práva tedy už nepočítal s nutností jedno-
myslného přijímání rozhodnutí v Radě a dával přednost zásadě většinového hlasování, přičemž zároveň posílil postavení EP v jeho součinnosti s Radou. Vzdání se požadavku jednomyslnosti a usnadnění procesu sblížení práva bylo politiky vykoupeno připuštěním pravidla „opting-out“, které členskému státu umožňuje za výjimečných okolností vyhnout se – se souhlasem Komise – přijatému harmonizačnímu standardu a zachovat si standard vlastní. Harmonizační opatření může samo zahrnovat v odůvodněných případech ochrannou doložku, která opravňuje členské státy z jednoho nebo více důvodů „neekonomické povahy“ (tj. z důvodů veřejného zájmu ve smyslu výjimek podle čl. 30 SES) přijmout dočasná opatření podléhající kontrole Společenství (čl. 95/10 SES).

Orgány Společenství jsou povinny brát za základ svého rozhodování v otázkách týkajících se zdraví, bezpečnosti, ochrany životního prostředí a ochrany spotřebitele, „vysokou úroveň takové ochrany“ (čl. 95/3 SES).

Čl. 100a SEHS byl původně míněn jako ustanovení pouze pro období dobudování vnitřního trhu. Poté se však ukázalo, že harmonizační potřeba tím nekončí, a tento článek zůstal zachován i po „amsterdamské“ novelizaci Smlouvy (nyní jako čl. 95). Podle bývalého čl. 100b SEHS, koncipovaného jako doplněk úpravy harmonizace, se předvíдалa možnost, aby Rada mohla stejným postupem jako podle čl. 100a SES rozhodnout, že předpisy platné v některém členském státě musejí být uznány za rovnocenné předpisům jiného členského státu. Toto formální uznání ekvivalence, s nímž je spojeno též zajištění tržních svobod i v neharmonizovaných sektorech, nezískalo – v neposlední řadě v důsledku značného rozšíření judikatury ESD *Cassis de Dijon* – žádný praktický význam. Předpis čl. 100b SES byl zrušen Amsterdamskou smlouvou.

Amsterdamskou smlouvou, kterou došlo mj. ke změně čl. 95 SES, byl učiněn další krok ke zvýšení účinnosti a právní jistoty v oblasti harmonizace práva:

- opatření ke sblížení předpisů týkajících se zdraví, bezpečnosti a ochrany životního prostředí a ochrany spotřebitelů mají být nyní založena na novém rozvoji vědeckých poznatků (odst. 3);
- členský stát, který hodlá ponechat z důvodů veřejného zájmu v platnosti své vnitrostátní předpisy a musí o nich uvědomit Komisi, je napříště povinen sdělit své důvody, čímž Komisi usnadní zaujetí stanoviska v dané věci (odst. 4);
- členským státům se umožňuje dodatečně zavést ochranná opatření, pokud harmonizovaná úprava vyvolala specifický problém (odst. 5);
- Komise se bude napříště vyjadřovat k otázce legitimacy důvodů pro odchýlení se ve lhůtě 6 měsíců a může také navrhnout z tohoto titulu uzpůsobení harmonizačního opatření (odst. 6);
- aby byla omezena možnost zneužití úlev, které členský stát může získat, byl zaveden zjednodušený postup pro předložení žaloby o porušení Smlouvy členským státem Evropskému soudnímu dvoru (odst. 8).

JEA, SEU a AS přinesly do Smlouvy – spolu se zavedením nových společných politik – také zvláštní zmocňovací ustanovení pro harmonizaci práva členských států v dalších oblastech, která se uplatní přednostně popřípadě v souběhu s obecnými kompetenčními normami čl. 94, resp. 95: v oblasti hraničních kontrol pohybu osob, vízové, azylové a přistěhovalecké politiky a spolupráce v oblasti civilního soudnictví a veřejné správy (čl. 61 ve spojení s čl. 62, 63, 65, 66 a 67), v celnictví (čl. 135), v oblasti pracovního prostředí a sociálních věcí (čl. 137/2 a 3/ex-čl. 118a), v otázkách stejné odměny za práci pro muže a ženy (čl. 141/3/ex-čl. 119), ve zdravotnictví [čl. 152/4 písm. a), b)/ex-čl. 129], v ochraně spotřebitele [čl. 153/3 písm. b)/ex-čl. 129a], v otázkách transevropských sítí (čl. 156/ex-čl. 129d), v oblasti ochrany životního prostředí (čl. 175/1 a 2 ve spojení s čl. 174/ex-čl. 130r a 130s). Do SEU bylo zařazeno harmonizační ustanovení pro oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech [čl. 34/2 písm. b)].

Koncepce harmonizace práva podle „nového přístupu“, která má i významný deregulační vliv, se stala – spolu se zásadou subsidiarity a proporcionality (viz kap. 6.5.1) – součástí katalogu ústavních zásad Unie.

15.5.6 Metody harmonizace práva

Nová politika harmonizace, jejímž nosným sloupem je závazek ke vzájemnému uznávání funkčně rovnocenných národních úprav, se projevuje v různých metodách harmonizace:

- *harmonizace minimální*, při které se v rámci Společenství stanoví jen minimální požadavky (minimální nebo nejvyšší standardy), přičemž se členským státům výslovně zachovává možnost ponechat si či zavést v rámci své jurisdikce jednostranně přísnější opatření (např.

- k ochraně pracovníků, ochraně spotřebitele nebo k ochraně životního prostředí);
- *harmonizace alternativní*, kdy jsou národnímu zákonodárci dána na výběr různá řešení právní úpravy, přičemž každé vyhovuje podmínkám přístupu na celý vnitřní trh;
- *harmonizace opční*, tj. národní právní předpisy mohou zůstat v platnosti vedle harmonizovaných předpisů evropských. Výrobce (dovozce) má možnost volby mezi národním nebo evropským standardem, přičemž jeho produkt je v prvním případě přijatelný jen v rámci trhu národního, v druhém pak na celém trhu ES. Členské státy pak musejí připustit dovoz a vstup na svůj trh těch výrobků, které vyhovují komunitárnímu standardu. Na rozdíl od totální harmonizace neodstraňuje opční harmonizace zároveň tzv. obrácenou diskriminaci. V důsledku zřetelné preference, kterou Společenství uděluje podle nového přístupu metodě minimální harmonizace, poklesl význam opční harmonizace. V oblasti technických předpisů hraje opční harmonizace od té doby podřadnou roli, neboť nezaručuje použitelnost výrobků v měřítku celého Společenství. To je zřejmou nevýhodou, zvláště na trhu technických přístrojů a náhradních dílů. V této oblasti existuje i podle nového přístupu tendence k totální harmonizaci;
- *odkazy na normy*, kdy komunitárně jsou závazné jen kvalitativní hodnoty (často ve formě generálních klauzulí, např. stav techniky), přičemž pokud jde o kvantifikaci, odkazuje se na nezávazné normy, vypracováváné evropskými institucemi pro normalizaci podle odpovídajícího stavu vědy a techniky (viz shora). Odkazy na normy hrají velkou úlohu v technické harmonizaci. Bylo jich použito poprvé ve směrnici o nízkém napětí pro domácí přístroje ze dne 19. února 1973 (ÚL L 1973, 77, 29). Průřezové úpravy (tzv. horizontální harmonizace) jsou používány zejména u výrobkově popř. oborově orientovaných (sektorových) předpisů (např. směrnice o odpovědnosti za výrobek, klamavé reklamě, označování potravinářských výrobků). Jako názorné příklady horizontálních opatření podle nového přístupu k harmonizaci lze uvést obě obecné směrnice o vzájemném uznávání odborné kvalifikace (viz 15.4.8);
- *notifikační směrnice* (směrnice Rady č. 83/189/EHS ze dne 28. března 1983, o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů) zavazuje členské státy oznamovat už ve stadiu návrhu Komisi všechny technické předpisy (od roku 1988 také předpisy o potravinách), tj. technická specifika včetně příslušných správních předpisů, jejichž respektování je závazné *de iure* nebo *de facto* pro vstup výrobku na trh. Oznámením začíná běžet lhůta 3 měsíců (v jistých případech

- ji lze prodloužit na 6, popřípadě 12 měsíců), během níž členský stát nesmí svůj legislativní záměr provést. Tato směrnice zavádí zesílenou průhlednost pokud jde o plánované technické předpisy členských států, v duchu hesla „kdo drží normu, je pánem na trhu“;
- *směrnice o bezpečnosti výrobků* (směrnice Rady č. 92/59/EHS ze dne 29. června 1992, o všeobecné bezpečnosti výrobků – ÚL L 1992, 228, 24) je – stejně jako notifikační směrnice – směrnicí mající povahu procesní. Stanoví, že na trh lze uvádět jen ty výrobky, které jsou bezpečné za normálních a rozumných podmínek užití. Výrobci jsou povinni provádět namátkové kontroly u výrobků uváděných do oběhu a informovat spotřebitele o všech nebezpečích prostřednictvím odpovídajících upozornění. Členské státy musejí dohlížet na dodržování bezpečnostních požadavků a přijímat „vhodná opatření“, která mohou vést až k uložení povinnosti stáhnout výrobek z trhu. Komise může – jako nejrestriktivnější opatření uložit členskému státu, aby stažení výrobku zajistil.

15.5.7 Legislativní proces při přijímání harmonizačních opatření

Pravomoc pro vydání harmonizačního opatření je realizována prostřednictvím daného typu právního aktu (nařízení, směrnice, rozhodnutí, atd.) a postavení příslušného legislativního orgánu Společenství (Rada, Evropský parlament a Rada společně, Komise), i postupu použitelného pro vydání aktu. Legislativním postupům je společné, že mohou být zahájeny jen na *návrh Komise*. Rada a (od nabytí platnosti SEU) Evropský parlament jsou oprávněny požadovat od Komise předložení takového návrhu. Monopol na legislativní iniciativu činí z Komise orgán s velmi silným politickým postavením, neboť jen ona disponuje pravomocí zahajovat postup vedoucí k vydání harmonizačního opatření a tím i podstatným způsobem předurčit jeho normativní obsah. V praxi jsou návrhy Komise vypracovávány ve spolupráci s odborníky členských států a představiteli vědy a po vyloučení zástupců zainteresovaných hospodářských kruhů.

Ustanovení Smlouvy zpravidla vyžadují, aby byl vyloučen HSV, v mnoha případech také poradní VR. Nejdůležitějším orgánem při přijímání legislativních aktů k harmonizaci právních předpisů členských států je však Rada. Maastrichtskou smlouvou byla tvorba práva ve vybraných oblastech, včetně harmonizačních opatření k uskutečnění vnitřního trhu podle čl. 95 SES, podmíněna *procesem spolurozhodování* EP podle čl. 251 SES. Tento proces, v němž Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou, zahrnuje nejméně dvoji čtení a případné svolání tzv. dohodovacího výboru, pokud jsou stanoviska EP a Rady nadále neslučitelná. V případech harmo-

nizace podle čl. 94 SES rozhoduje Rada jen po konzultaci EP, v jiných případech (zvláštní ustanovení o politikách ES) *procesem spolupráce* podle čl. 252 SES, zahrnujícím dvojí čtení s možností práva suspenzivního veta EP, které může Rada přehlasovat jen svým jednomyslným usnesením.

Ve *výjimečných případech* může být na základě delegace pravomoci Radou zmocněna k vydávání harmonizačních opatření i Komise. Většinou se přitom jedná o vydávání prováděcích předpisů k aktům Rady, přičemž Komisi jsou nápomocny poradní výbory expertů, složené z představitelů správních úřadů členských států (rozhodnutí Rady ze dne 13. července 1989, známé jako *Comitology*, ÚL L 1987, 197, 33). V postupu výboru pro správu (zapojován zejména k harmonizaci v oblasti zemědělství) náleží pravomoc k rozhodnutí v případě, že stanovisko výboru je v rozporu s návrhem Komise, Radě, zatímco postup výboru pro regulaci (používán zejména k harmonizaci v oblasti zdravotnictví a veterinářství) je uspořádán tak, že Komise může své připravované opatření vydat jen tehdy, pokud souhlasí se stanoviskem výboru. Jinak připadne pravomoc k rozhodnutí opět Radě, která jej musí přijmout kvalifikovanou většinou.

ESD byl pojem harmonizace práva vykládán *extenzivně* nejen jako sbližování platných právních předpisů členských států a přijímání pravidel pro implementaci harmonizačních směrnic v členských státech, ale také jako tvorba jednotného komunitárního práva (zpravidla pomocí nařízení); to bylo předmětem – často oprávněné – kritiky jako nadužívání harmonizačních pravomocí Společenství a důvod k žalobě na neplatnost právního aktu podle čl. 230 SES. Proto se také později v některých oblastech politik Společenství objevily negativní klauzule vylučující harmonizaci (např. v čl. 150 SES – odborná příprava).

15.5.8 Oblasti harmonizace práva

Na některých příkladech si lze ukázat, jak shora uvedené principy v harmonizační praxi fungují.

V oblasti *daňové harmonizace* se postupuje podle čl. 94, který je subsidiárně použitelný na matérie, výslovně vyloučené z postupu podle čl. 95/2, ale pouze u přímých daní. K harmonizaci nepřímých daní (zejména obrátové daně z přidané hodnoty a daní spotřebních na minerální oleje, alkohol a tabák) se používá zvláštního ustanovení čl. 93, v jehož rámci postup přijímání rozhodnutí odpovídá čl. 94. Daňová harmonizace má vytvářet stejné podmínky na vnitřním trhu a tím i předpoklady pro efektivní uskutečnění základních svobod. Dnes jsou základy pro výpočet nepřímé daně v Unii dalekosáhle sjednoceny, pro vyšší daňového zatížení platí minimální komunitární sazby.

V oblasti *volného pohybu pracovníků* probíhá harmonizace pomocí směrnic nebo nařízení, které vydává Rada „postupem spolurozhodování“ s EP a po konzultaci s HSV na základě zvláštního ustanovení čl. 40. Týká se sjednocení hmotně právních pravidel a správních procedur členských států pro přístup na trh práce, výkon povolání, jakož i vstup a pobyt migrujících pracovníků a příslušníků jejich rodin. V této souvislosti jsou přijímána i návazná opatření ke koordinaci sociálních systémů členských států (čl. 42).

Svoboda usazování a poskytování služeb se uskutečňuje postupem spolurozhodování Rady s EP a po konzultaci s HSV směrnicemi pro jednotlivé obory činnosti (čl. 44/2). V tomto rámci Radě přísluší i koordinace ochranných ustanovení v právu obchodních společností členských států, např. způsob založení společnosti, vytvoření a změny základního jmění společnosti, fúze a rozdělení společnosti, účetnictví, zahajování a provozování činnosti samostatně výdělečnými osobami (čl. 47 ve spojení s čl. 55).

V oblasti *uznávání odborné kvalifikace* pro účely výkonu povolání se v počátečním období Společenství ubíralo cestou zvláštních (vertikálních) dílčích směrnic pro jednotlivá povolání, jako byli např. praktičtí lékaři, stomatologové, veterinární lékaři, zdravotní sestry, porodní asistentky a lékárníci. Vzájemné uznávání diplomů v těchto oborech bylo zprvu spojeno s úsilím o koordinaci minimálních studijních standardů, které musí držitel příslušného diplomu (osvědčení) splňovat, např. podle směrnice 75/362/EHS ze dne 16. června 1975, ÚL L 1975, 167). Tato koncepce se časem ukázala vzhledem k rozdílným právním podmínkám a silným akademickým tradicím v jednotlivých členských státech jako časově i odborně příliš náročná a politicky málo schůdná. Stanovení minimálních studijních standardů – byť jen pokud jde o celkovou délku vzdělávání a katalog oborů – se dostávalo do rozporu s přístupy vzdělávacích institucí v členských státech, které se cítily dotčeny ve svém, ze zákona nezávislém akademickém postavení. Odstraňujícím příkladem se stala směrnice pro výkon činnosti architektů, která – po 18 letech jednání – ovšem musela rezignovat na stanovení minimálních požadavků pro vzdělávací programy.

Směrnice tzv. *obecného systému* pro uznávání vysokoškolských diplomů vycházejí ze zásady předpokladu ekvivalence dosažené kvalifikace, pokud se zakládá na předchozím studiu v délce nejméně tří let. Týkají se všech podmínek pro výkon povolání, na něž se nepoužije režim některé ze zvláštních směrnic, a vztahují se na příslušníky členských států, kteří chtějí určité povolání vykonávat v jiném členském státě než v tom, v němž získali příslušnou vysokoškolskou kvalifikaci. Použití této úpravy připadá v úvahu, pokud přijímající členský stát vyžaduje pro výkon povolání prokázání nabyté kvalifikace (tzv. *regulované povolání*).

První směrnice obecného systému pro uznávání vysokoškolských diplomů č. 89/48/EHS (ÚL L 1989, 19) byla vydána, aniž by usilovala o jakoukoliv harmonizaci vzdělávacích programů v členských státech. Příslušníkům jiných členských států tak musí být v přijímající zemi umožněn přístup k výkonu povolání za stejných podmínek jako vlastním příslušníkům, pokud diplom opravňuje jeho dr-

žitele k výkonu daného povolání v zemi původu (tj. kde kvalifikaci získal). Není-li k výkonu určitého povolání v přijímající zemi žádný diplom vyžadován, postačí, když osoba vykonávala dané povolání v zemi původu po dobu alespoň dvou let jako hlavní výdělečnou činnost a může tuto skutečnost doložit věrohodnými doklady o získané kvalifikaci. Jen v případě existence podstatných rozdílů v systému přípravy na povolání nebo rozdílů v pojetí činnosti spojených s daným povoláním smí přijímající členský stát požadovat po uchazeči absolvování doškolení, nejvýše tříletého kursu nebo vykonání rozdílové zkoušky. Musí přitom migrující osobě migrující ponechat volbu mezi oběma alternativami, přičemž z důvodů případných značných rozdílů mezi právními systémy členských států může povinně předepsat zkoušku pro právníká povolání (např. advokáti, daňoví poradci, auditoři).

Doplňující směrnice Rady 92/51 EHS ze dne 18. června 1992, o druhé obecné úpravě uznávání dokladů o způsobilosti pro výkon povolání (ÚL L 1992, 209, 25), spočívající na stejných principech, rozšiřuje vzájemné uznávání na osvědčení o vzdělání vyššího typu, zejména na další vzdělávání, které je doplněno odbornou přípravou na povolání nebo praxí (srov. kap. 36). Obě směrnice byly opakovaně novelizovány.

V oblasti společné zemědělské politiky jsou základem pro pravomoci Společenství k harmonizaci práva ustanovení o vypracování a zavádění systému evropského regulování trhu zemědělskými výrobky, přičemž Rada může vydávat kvalifikovanou většinou na návrh Komise a po konzultaci s EP nařízení, směrnice, rozhodnutí nebo doporučení (čl. 43). V praxi jsou nejdůležitějším nástrojem nařízení. Upravují také sjednocování produkčních norem zemědělských výrobků a norem jejich uvádění na trh (např. pro víno a alkoholické nápoje).

Pro potřeby liberalizace určitých kategorií služeb jsou přijímány Radou kvalifikovanou většinou směrnice na návrh Komise a po konzultaci s EP a HSV podle čl. 63/2. Společná dopravní politika využívá směrnic zejména pro mezinárodní dopravu, včetně tranzitní, upravující přístup k provozování kabotáže a zvýšení bezpečnosti dopravy. Uskutečnění společné dopravní politiky se ukázalo z politických důvodů jako krajně obtížné. Byla sice přijata některá harmonizační opatření k liberalizaci silniční nákladní dopravy, jakož i námořní a letecké dopravy, k zásadnímu obratu ve vytvoření jednotného dopravního trhu však dosud nedošlo.

Podle čl. 137 má harmonizace práva členských států sloužit mimo jiné ke zlepšení pracovního prostředí a ochraně bezpečnosti a zdraví pracovníků. Zakládá pravomoc ES k přijímání minimálních standardů ve formě směrnic. Přitom je třeba brát zřetel na podmínky a technické předpisy platné v jednotlivých členských státech a chránit malé a střední podniky (viz kap. 40).

Ochrana spotřebitele je sledována jak v souvislosti s vytvářením vnitřního trhu (čl. 95), tak i ve formě zvláštních opatření na ochranu zdraví, bezpečnosti, ekonomických zájmů a poskytování odpovídajících informací spotřebitelům (čl. 153). Duplicita pravomocí v této oblasti reflektuje průřezovou funkci ochrany spotřebitele.

Politika Společenství v oblasti životního prostředí je zaměřena na vysokou úroveň ochrany. Ochranná opatření stanoví jen minimální požadavky, které nebrání tomu, aby kterýkoliv členský stát jednostranně zachovával nebo zaváděl opatření přísnější. Harmonizace v této oblasti nastala už před přijetím JEA, což vedlo ke sporům o její právní základ ve Smlouvě.

Rovněž společná obchodní politika (čl. 131–134) plní v určitém rozsahu harmonizační funkce. Je formulována podle jednotných zásad a postupně nahradila národní režimy v oblasti vnějších hospodářských vztahů, zejména prostřednictvím sjednocování vývozních podpor, stanovení celních sazeb, uzavírání celních a obchodních dohod, sjednocení liberalizačních opatření vůči třetím zemím, vývozní politiky a obchodně-politických ochranných opatření (např. antidumpingových a antisubvenčních úprav).

V určitých oblastech komunitárních politik (všeobecné vzdělávání a odborná příprava – čl. 149 a 150, kultura – čl. 151, zdravotnictví – čl. 152) je harmonizace právních předpisů členských států výslovně vyloučena, podobnou funkci však plní tzv. podpůrná opatření („assisting measures“) ES, byť zpravidla mírnějšími (nezávaznými) prostředky.

Při harmonizaci systémů sociálního zabezpečení členských států není sledováno žádné jejich spojení v jednotný systém, nýbrž jen pouhá koordinace (čl. 51). Úpravy týkající se účasti osob v systémech sociálního zabezpečení, započítatelné doby zaměstnání a výše pojistných plnění zůstávají i nadále v pravomoci členských států, pojistná období nabytá v jiných členských státech jsou ovšem započítatelná (tj. pojistné doby se sčítají a pro účely výpočtu pojistných plnění pojištěnci jsou přepočítány). Nadto mají příslušné státní úřady povinnost k vzájemné spolupráci a pomoci.

15.5.9 Nástroje harmonizace práva

Základem harmonizace práva členských států Společenství jsou – pokud jde o právní formu – v první řadě právní akty Rady a Komise, hlavně směrnice a nařízení, v menší míře i rozhodnutí, doporučení a stanoviska podle čl. 249 SES, někdy – zejména v případě nejasností v otázce právního základu harmonizace – byly použity i atypické právní akty, jako jsou usnesení, prohlášení, apod., konkretizované v akčních programech („bílé“ nebo „zelené“ knihy). Je-li právní základ jasný, je legislativní orgán Společenství povinen použít typu právního aktu, stanoveného Smlouvou. Přitom se vychází z předpokladu, že pravomoc k vydání nařízení zahrnuje i pravomoc k vydání směrnice, která má méně intenzivní normativní účinek ve vztahu k členským státům (nikoli naopak). Není-li však právní základ harmonizačního opatření z tohoto hlediska dostatečně jasný, má orgán Společenství možnost uvážení při výběru vhodné formy právního aktu,

přičemž musí dbát souladu se *zásadou proporcionality* a zvolit jen takový nástroj, který postačí k uspokojivému dosažení harmonizačního cíle a jeho efektivnímu prosazení; přednost má být dáována směrnicím (Protokol o použití zásad subsidiarity a proporcionality, bod 6).

Přijetí nezávazných právních aktů jako jsou doporučení, stanoviska nebo prohlášení nevyžaduje podle převažujícího názoru a ustálené praxe výslovného smluvního základu pravomoci ve Smlouvě. Použití závazných právních aktů, ať jde o důvod vydání, rozsah úpravy nebo o jejich normativní intenzitu, je také součástí kritérií, použitelných k posouzení postupu Společenství z hlediska respektování *zásady subsidiarity*.

Tak např. k uskutečňování společné zemědělské politiky má Rada k dispozici *alternativně* nařízení, směrnice, rozhodnutí nebo doporučení (čl. 37/2); opatření k volnému pohybu pracovníků mohou být přijata směrnicemi nebo nařízeními Rady; naproti tomu v oblasti práva podnikání a volného pohybu služeb mohou být vydávány jen směrnice Rady. V oblasti pravidel hospodářské soutěže přicházejí v úvahu buď nařízení, která převažují, nebo směrnice (čl. 83/1).

Zatímco před vstupem v platnost JEA mohla být harmonizace v rámci společného trhu prováděna jen směrnicemi Rady podle tehdejšího čl. 100 SEHS, mohou být harmonizační opatření pro vnitřní trh podle „nového přístupu“ čl. 95 SES přijímána v libovolné formě blíže nespecifikovaných opatření. Konečně, ustanovení o zaplnění mezer (tzv. klauzule o flexibilitě – čl. 308) zmocňuje Radu k přijímání doplňujících „vhodných opatření“, pokud není dán jednoznačně jiný zmocňovací základ.

Komunitární instrumentárium pro harmonizaci práva může, jak je ukázáno shora, zahrnovat jak typizované formy právních aktů podle čl. 249 SES, tak i *formy atypické*. V praxi jsou nařízení, směrnice, doporučení a stanoviska pro sblížování práva nejdůležitější. Tzv. zelené a bílé knihy, (rámcové) programy, plány (akcí) atd. nebývají přijímány ve formě normativních aktů, neboť mají v první řadě funkci politického vodítka. Mohou obsahovat záměry harmonizační politiky Společenství do budoucna, které přes svoji formálně nezávaznou povahu často představují informaci, velmi důležitou pro koncipování legislativních programů členských států i plnění jejich závazků loajality.

2 *Nařízení* je nejúplnějším a nejbezprostřednějším opatřením z arzenálu nástrojů harmonizace práva, který mají orgány Společenství k dispozici. Pro svoji charakteristickou vysokou normativní účinnost je vhodné zvláště k provádění společných politik Společenství (např. společný celní tarif, společná zemědělská politika, společná dopravní politika, společná politi-

ka soutěže, zejména skupinová vynětí a kontrola fúzí) a k vytváření právních institutů a organizačních struktur s komunitární působností (např. vytvoření Evropské ochranné známky a známkového Úřadu Společenství).

413
Další normativní právní akt Společenství, *směrnice*, je charakteristická jako nástroj s menší normativní účinností než nařízení. Ve shodě s konstantní judikaturou ESD mají členské státy zajistit plnou aplikaci směrnic po stránce skutkové i právní. Z důvodu právní jistoty je k tomu třeba vydání závazného vnitrostátního právního aktu, pouhá změna správní praxe nestačí (rozsudek ESD ve věci 429/85 *Komise v. Itálie*). Pokud jde o obsah implementačního aktu, zdá se být účelné, aby se členské státy podle možnosti doslovně držely textu a tím zabezpečily právní jistotu a vyhnuly se porušení Smlouvy. Mají však volnost při volbě terminologie, pokud zvolené pojmy obsahově plně odpovídají pojmům použitým ve směrnici. Převzetí přesného znění směrnice je v jednotlivých případech ostatně dáno povahou věci (např. označování potravin etiketami, varování na tabákových výrobcích).

Kvůli nižší intenzitě co do podrobnosti úpravy a časovému zpoždění při implementaci hodí se právní forma směrnice pro materie, v nichž sice jde o harmonizaci právních úprav v různých členských státech, nikoli však o vytvoření komunitárně jednotného práva. V prvním případě se jedná o různá opatření zejména k uskutečnění volného pohybu (např. ochrana spotřebitele, právo týkající se vnitřního trhu potravinářských výrobků, sjednocení národních průmyslových práv, práva obchodních společností, bankovního a pojišťovacího práva, vzájemné uznávání diplomů, nepřímé daně, atd.).

Směrnice má výhodu v tom, že poskytuje možnost brát v úvahu existující národní zvláštnosti a organické začlenění do stávajících vnitrostátních právních struktur a koncepcí. Systematika, kontinuita a srozumitelnost právních řádů členských států zůstávají tak zachovány. To je zvláště důležité v těch oblastech, které se dotýkají podstaty historicky vzniklého práva, jako jsou klasické občanské právo, obchodní právo nebo právo pracovní. Díky účinku časového posunu vzhledem ke lhůtě pro implementaci, která se stává fakticky přechodnou lhůtou, je umožněno postupné přizpůsobení a lze se vyhnout převratům v právních, hospodářských a sociálních systémech členských států. Tato právní situace se ukázala jako neuspokojivá. Již před nabytím platnosti JEA bylo zřejmé, že pouhé sblížení práva, aniž by přitom došlo k jeho dalekosáhlejšímu sjednocení, nestačí z řady důvodů potřebám integračního procesu. Praxe Společenství používala a dosud používá v procesu sblížování práva ve značné míře formy směrnici-

ce. Směrnice, zejména v technické oblasti, přitom mnohdy obsahují velmi podrobné úpravy, které téměř eliminují prostor pro rozhodování (formální a institucionální autonomie), který členské státy jinak mají k implementaci směrnice do vnitrostátního práva. Odlišnost nařízení a směrnic se tím stírá.

V souvislosti s řešením otázek státní příslušnosti, daňového práva, práva obchodních společností a mezinárodního práva soukromého, kde bylo možno očekávat právní i politické obtíže, se počítalo s doplňujícími *mezinárodními smlouvami*, které měly být uzavírány mezi členskými státy v rámci čl. 293 SES. V minulosti bylo sice několik takových smluv uzavřeno (např. Úmluva o soudní příslušnosti a výkonu rozhodnutí ze dne 27. září 1968, Úmluva o právu použitelném na závazky ze smluv ze dne 19. června 1980), novější vývoj však jednoznačně svědčí ve prospěch širšího použití komunitární metody (tj. přijetí právního aktu orgány Společenství). Unifikační mezinárodní smlouvy, uzavírané – zpravidla i s nečlenskými státy – nejsou součástí komunitárního práva, ledaže by byla dána paralelní pravomoc i ve vnějších vztazích.

Kapitola 16. Povaha komunitárního práva

Literatura: *Arnold, R.* Několik poznámek k účinkům Evropské dohody v právním řádu ES a k jejímu bezprostřednímu účinku. *Právník*, 1996, č. 1, s. 45; *Bebr, G.* Comment on Francovich. *CMLR*, 1994, s. 557; *Betlem, G.* Zásada nepřímého účinku práva Evropských společenství. *EMP*, 1997, č. 5, s. 3; *Boulouis, J.* Le droit des Communautés européennes dans ses rapports avec le droit international général. *RCADI*, 1992, s. 19; *Dubouis, L.* La responsabilité de l'État législateur pour les dommages causés aux particuliers par la violation du droit communautaire, *RFDA*, 1992, č. 8, s. 1; *Dubouis, L.* La responsabilité d'État législateur pour les dommages causés aux particuliers par la violation du droit communautaire et son incidence sur la responsabilité de la Communauté. In: *Revue française de droit administratif*, 1996, s. 583; *Emmert, F.* Horizontale Drittwirkung von Richtlinien? *EWS*, 1992, s. 56; *Emmert, F., Pereira de Azevedo, M.* L'effet horizontal des directives. La jurisprudence de la CJCE: un bateau ivre? *RTDE*, 1993, č. 3; *Jacobs, F. G.* European Community Law and Public International Law: Two Different Legal Orders? *Universita Kiel*, 1983; *Král, R.* Transpozice a implementace směrnic v zemích EU a ČR. Praha: C. H. Beck, 2002; *Král, R.* K aktuálním otázkám bezprostředního účinku směrnic ES. *EMP*, 2000, č. 9, s. 17n.; *Král, R.* K principu přednosti komunitárního práva. 2001, č. 7–8, s. 35; *Lackhoff, K., Nyssens, H.* Direct Effect of Directives in Triangular Situations. *ELR*, 1998, č. 23, s. 397; *Mortelmans, K.* Community Law: More Than a Functional Area of Law, Less Than a Legal System; *Nettesheim, M.* Zásada nepřímého účinku práva Evropských společenství. *EMP*, 1997, č. 5,

s. 3; *Prechal, S.* Does Direct Effect Still Matter? *CMLR*, 2000, s. 1047; *Rigangs* L'arrêt Brasserie du Pêcheur, „Le roi eut mal faire en droit communautaire“. In: *Europe*. květen 1995, č. 1; *Schermers, H.* No Direct Effect for Directives. *European Public Law*, 1997, č. 3, s. 527; *Schroeder, W.* Das Gemeinschaftsrechtssystem. Tübingen, 2000; *Schwarze, J.* Das allgemeine Völkerrecht in den innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen. In: *Europarecht*, 1983, 1; *Svoboda, P.* K povaze práva EU. *Právník*, 1994, č. 11, s. 940; *Svoboda, P.* Odpovědnost členských států za porušení komunitárního práva. *Právník*, 1997, č. 12, s. 984; *Svoboda, P.* K povaze práva Evropského společenství. *Právník*, 1994, č. 11.

Postavení komunitárního práva a jeho vztah jak k mezinárodnímu právu veřejnému, tak k právním řádům členských států je dán především dvěma základními rysy:

- 1) samostatnost komunitárního práva,
- 2) právo ES jako součást práva aplikovatelného na území členských států.

16.1 Samostatnost komunitárního práva

Ke zkoumání samostatnosti práva ES jakožto právního řádu je nejdříve třeba obecně vymezit pojem právního řádu, a poté prozkoumat, zda komunitární právo splňuje podmínky této definice a čím se odlišuje od jiných právních řádů.

Právní řád (nazývaný též někdy systém práva) je systém jednotný – homogenní, vnitřně uspořádaný, souladný, tj. bezrozporný, který má vlastní systém vydávání závazných norem, jejich provádění a soudního přezkumu.

Samostatnost komunitárního práva, tj. jeho odlišnost od práva mezinárodního i vnitrostátního, je s většími či menšími výhradami přijímána jak v doktríně české, tak i cizí, jakkoli pro jiné příklady tohoto typu práva se používá výraz „vnitřní právo státních společenství“, „partikulární mezinárodní právo“, jež patří k mezinárodnímu právu v širokém smyslu.

Samostatnost právního řádu ES ve vztahu k mezinárodnímu i vnitrostátnímu právu konstatoval mj. ESD: „Společenství vytváří nový právní řád mezinárodního práva, v jehož prospěch členské státy omezily – byť v omezených oblastech – svá suverénní práva, a jehož subjekty nejsou jen členské státy, ale i jejich příslušníci“ (26/62 *Van Gend en Loos*). O několik měsíců později Soud konstatoval, že na rozdíl od obvyklých mezinárodních úmluv vytvořila Smlouva EHS vlastní právní řád, který nabytím účinnosti Smlouvy se stal integrální částí právních systémů členských států,

váry a NATO, pod vedením Rady států na sebe odpovědnost za péči
 o bezpečnost evropské oblasti vzájemně podílí (příloha II EHS, příloha
 I EHS).

Neustupná L. (Ministry of Economic Affairs of the Czechoslovakia – V
 EUMCO) byl zakázán rozhodnutím Rady č. 2061/79 (Ú.č. L 2001, 1).
 Společně s tzv. "šesti" státy (Belgie, Francie, Německo, Itálie, Spojené
 království a Spojené státy) představovaly členské státy Společenství
 v období 1973–1979.

V EHS a EHS byla zavedena tzv. "první fáze" společné politiky
 akcí, které vojensky podporovaly bezpečnost evropské oblasti (příloha
 I EHS, příloha II EHS). Přidružení k EHS bylo zavedeno
 členským státem EHS k nezávislému členství v EHS a k přidružení k EHS
 EHS členským státem EHS k nezávislému členství v EHS a k přidružení k EHS

Společně s tzv. "šesti" státy (Belgie, Francie, Německo, Itálie, Spojené
 království a Spojené státy) představovaly členské státy Společenství
 v období 1973–1979. Přidružení k EHS bylo zavedeno členským
 státem EHS k nezávislému členství v EHS a k přidružení k EHS
 EHS členským státem EHS k nezávislému členství v EHS a k přidružení k EHS

Ministry of Economic Affairs of the Czechoslovakia – V EUMCO) byl
 zakázán rozhodnutím Rady č. 2061/79 (Ú.č. L 2001, 1). Na
 základě posouzení členství v EHS, své voličy ke složitosti v této otázce

Určena jednotky je jedná o výměnu vyhodnocování právních
 úkonů odvozených v rámci akcí z Petersberga, obchodních a vztahů
 k EHS. Plnění akcí V EHS, zejména jako závažných ekonomických
 opatření mezi V EHS a existencí ekonomických a politických opatření
 ve vztahu k EHS, zejména vztahů k EHS a dohodám EHS k obecné
 strategii EHS a dohodám EHS k EHS.

Právníky poskytování je, jak členským státem EHS, 1970 rozhodnutí
 Radou č. 2061/79 (Ú.č. L 2001, 1). Vojáky lze také přiložit
 ujednání na dohodu 3. února. Rozhodnutí upravuje, otázky hospodářské,
 sociální a kulturní spolupráce, zejména vztahů k EHS a dohodám EHS k EHS
 a dohodám EHS k EHS.

Kapitola 46. Evropská dohoda o přidružení

Literatura: Neústupná, L. Přidružení k ES a ČSFR. Právník, 1991, s. 960; Pauknerová, M. Asociační dohoda – některé teoretické a praktické problémy. Právník, 1995, s. 833.

46.1 Vývoj smluvních vztahů

Československo, jako součást sovětského bloku, z politických důvodů a s odvoláním na ideologické předsudky dlouhá léta ignorovalo mezinárodněprávní subjektivitu evropských společenství a formálně odmítalo přistoupit na úpravu vzájemných vztahů na smluvním základě. I po roce 1974, kdy v důsledku plného uplatnění společné obchodní politiky EHS byly ze strany členských států vypovězeny tehdy platné obchodní dohody a Společenství vyzvalo své obchodní partnery k uzavření nových dohod, zvolilo Československo opatrnickou politiku podpory společné platformy Rady vzájemné hospodářské pomoci. Trvajícím bezesmluvním stavem neumožňoval vyjednat s orgány EHS příznivější podmínky hospodářské výměny, takže společný celní tarif, anti-dumpingová politika a jiná obchodně-politická opatření Společenství znevýhodňovala postavení československých výrobků na společném trhu a napětí ve vzájemné obchodní bilanci nutilo Československo k silné restrikci dovozů. S poukazem na tvrzení, že přenesení svrchovaných pravomocí v oblasti zahraničního obchodu členskými státy ve prospěch EHS odporuje zásadám mezinárodního práva, byla vedena nekonečná jednání, v nichž prvním cílem RVHP bylo oslabit negociační pozici Společenství, když už bylo zřejmé, že zvratu v poměru sil mezi oběma seskupeními na poli hospodářském dosáhnout nelze. Komisi EHS bylo naproti tomu namítáno, že RVHP jako mezinárodní organizace nemá vnější pravomoci srovnatelné s pravomocemi Společenství, a nemůže proto zajistit efektivní reciprocitu ve vzájemných vztazích obou seskupení. Výsledkem jednání mezi oběma mezinárodními organizacemi byla Deklarace o úpravě vzájemných vztahů, podepsaná v r. 1988, která byla ve skutečnosti pozdním přiznáním RVHP, že EHS se stalo mezinárodně uznávaným nejen obchodním, ale stále významnějším politickým partnerem.

Praktické zřetele, vyvolané dlouhodobým nedostatkovým hospodařením, přivedly státy sovětského bloku k opuštění vypjatých ideologických předsudků. Postupně se osmělovaly k uzavírání dvoustranných, nejprve tzv. *komoditních dohod* s EHS o obchodu ocelí, textílem nebo některými zemědělskými produkty, posléze i *obchodních dohod* o snižování tarifních a netarifních překážek ve vzájemném obchodě. Mezi prvními tak učinily Rumunsko a Maďarsko. Zakládání společných podniků si vynutilo uzavírání bilaterálních *dohod o vzájemné podpoře a ochraně investic a dohod o zamezení dvojího zdanění příjmů*. Obchodní dohody byly pak brzy doplněny širšími *dohodami o vzájemné obchodní a hospodářské spolupráci*, které obsahovaly i úpravu některých otázek platebního styku, duševního vlastnictví, řešení sporů. V důsledku zásadních vnitropolitických i za-

hraničněpolitických změn uzavřelo dne 7. května 1990 Československo s EHS Dohodu o obchodu, obchodní a hospodářské spolupráci (obdobnou dohodu uzavřelo v r. 1991 i s ESUO). V roce 1990 byl také zahájen *program PHARE*, v jehož rámci Společenství poskytlo transformačním procesům v zemích střední a východní Evropy finanční a technickou (informační, poradenskou apod.) pomoc.

Vytváření sítě paralelních zón volného obchodu mezi EHS a jednotlivými státy středoevropského regionu vedlo v prosinci 1992 – mj. pod tlakem Společenství – k uzavření Středoevropské dohody o volném obchodu (CEFTA) mezi zeměmi tzv. *Visegrádské skupiny* (ČR, SR, Polsko, Maďarsko), k nimž později přistoupilo i Slovinsko, Bulharsko, Rumunsko a pobaltské země, a spolupráci s nimi navázala Ukrajina.

ER pak v Dublinu (červen 1990) navrhla uzavřít s některými státy střední a východní Evropy tzv. *Evropské dohody o přidružení* („ED“), které by překračovaly standard běžných asociačních dohod podle čl. 238 (nyní 310) SES. První sérii těchto dohod podepsaly dne 16. prosince 1991 Československo, Polsko a Maďarsko s ES, ESUO, ESAE a 12 členskými státy. Pluralitu subjektů na „evropské“ smluvní straně si vyžádala – vedle zřetelů politických – rozmanitost předmětu těchto dohod, který přesáhl rozsah pravomocí Společenství a předpokládal i finanční příspěvky z rozpočtů členských států. ED podléhaly *jednomyslnému* přijetí Radou se *souhlasem* EP a ratifikaci v přidružených státech. Zároveň byly podepsány *Prozatímní dohody o obchodu a věcech souvisejících* (sdělení č. 226/1994 Sb.), které vstoupily v platnost brzy po podpisu (dne 1. března 1992) a umožnily tak okamžitou aplikaci nejdůležitějších ustanovení ED. ED s Československem nebyla do rozdělení země ratifikována, a proto Prozatímní dohoda zůstala v platnosti (podle čl. 124 ED) až do vstupu v platnost nové ED (byla doplněna protokolem reflektujícím právní nástupnictví ČR do smluvních závazků bývalého Československa), uzavřené se samostatnou ČR dne 4. října 1993, k němuž došlo dne 1. února 1995 (sdělení č. 7/1995 Sb.). Radou později sjednaných protokolů byla ED doplňována (viz např. sdělení č. 67/1997 Sb., č. 251/1997 Sb., č. 265/1998 Sb., č. 75/1999 Sb., č. 16/2000 Sb.m.s., č. 32/2001 Sb.m.s.).

46.2 Charakter a význam Evropské dohody

Na rozdíl od dohod, uzavřených ES v rámci Společné obchodní politiky podle čl. 113 (nyní čl. 133) SES, ujednání se státy a územími udržujícími zvláštní, privilegované vztahy s některými členskými státy ES přímo na základě Smlouvy ES podle čl. 131–136a (nyní čl. 182–188) SES a jiných dohod o přidružení se státy Středomoří a se státy Afriky, Karibské oblasti a Tichomoří, sledujících především cíl rozvojové pomoci, jsou Evropské dohody typově *dohodami o přidružení s perspektivou přistoupení* (podobně jako asociační dohody s Tureckem, Maltou a Kyprem), byť tento cíl je vyjádřen v ED jen nepřímou, a to v preambuli, a netvoří právní závazek. Nedosahují však intenzity závazků podle Smlouvy o EHP. Přidružený stát

se nestává ani členem Společenství s omezeným postavením, ani pozorovatelem, neúčastní se rozhodování v rámci Společenství a není vázán jeho právními akty. Získává nicméně přístup k některým výhodám, jež jsou běžně vyhrazeny jen členským státům, a participuje na preferenčních režimech, které mezinárodní právo připouští jen jako výjimku (např. zóna volného obchodu podle čl. XXIV GATT).

Právní status ED jako mezinárodní smlouvy, institucí přidružení a jejich rozhodnutí je na každé z obou smluvních stran dán jejich vnitřními poměry. Z hlediska Smlouvy ES jde o dohodu podle čl. 310 SES, která stanoví „vzájemná práva a závazky, společné akce a zvláštní postupy“. ED je nejen smlouvou mezinárodního práva, ale i pramenem práva komunitárního (104/81 *Kupferberg*), neboť byla uzavřena na základě rozhodnutí orgánů Společenství. Totéž pak platí i o právních aktech, vydaných institucemi přidružení (C-192/89 *Sevince*), které nejsou pouze mezinárodními orgány, ale rovněž i zvláštními komunitárními orgány (kap. 11). Jejich ustanovení mají v členských státech podle okolností stejné účinky jako jiné normy komunitárního práva (srov. přímý účinek podle 12/86 *Demirel*, 257/99 *ex parte Barkoci et Malik*, C-162/00 *Pokrzeptowicz-Meyer*). Z hlediska českého práva byla ED uzavřena jako mezinárodní smlouva na základě ratifikace se souhlasem Parlamentu podle čl. 49 Ústavy, na kterou nebyl použit čl. 10 o bezprostřední závaznosti a přednosti před zákonem, neboť nebyla Parlamentem ČR při vyslovení souhlasu k ratifikaci kvalifikována jako smlouva o lidských právech a základních svobodách. Nabytím účinnosti „euronovely“ Ústavy (úst. zák. č. 395/2001 Sb.) ke dni 1. června 2002 se však přímo aplikovatelná (tj. konkrétní, jasná a nepodmíněná – *self-executing*) ustanovení ED stala součástí právního řádu ČR, přímo použitelnou v případě střetu se zákonem. Status rozhodnutí institucí přidružení ve vnitrostátním právu nebyl doktrínou ani aplikační praxí zcela vyjasněn. Ústřední orgány moci zákonodárné a výkonné postupovaly při schvalování a implementaci těchto rozhodnutí obdobně jako u mezinárodních závazků sjednaných ve zjednodušené formě. I na jejich ustanovení je po přijetí „euronovely“ Ústavy třeba hledět – při splnění stejné podmínky přímé aplikovatelnosti – jako na ustanovení s předností před zákonem.

Preambule ED podmiňuje přidružení upevněním politického prostředí v ČR, která ctí svrchovanost práva, včetně práv příslušníků národnostních menšin, v němž působí systém více politických stran se svobodnými a demokratickými volbami, a vytváří ekonomické prostředí, založené na principu svobodného tržního hospodářství. Společenství a členské státy vyjádřily ochotu poskytovat rozhodující podporu uskutečňování reforem a pomoc při vyrovnávání se s hospodářskými a sociálními

důsledky strukturálních změn a vytvářet nástroje spolupráce a hospodářské, technické a finanční pomoci na globálním a dlouhodobém základě.

ED zahrnuje politický dialog, ustanovení liberalizující vzájemný trh, pravidla soutěže, sblížení práva, hospodářsko-odvětvovou integraci, jakož i spolupráci v kulturní oblasti a finanční podporu. ED byla uzavřena na dobu neurčitou s přechodným desetiletým obdobím, rozděleným na dvě po sobě jdoucí pětileté etapy. Politické turbulence a národnostní napětí v některých částech východní Evropy na počátku 90. let vedly k tomu, že do ED (oproti první ED s Československem z r. 1991) byla po kodaňském zasedání ER v červnu 1993 zařazena tzv. suspenzivní klauzule (čl. 6), umožňující jednostranný zásah do provádění ED v případě, pokud by druhá smluvní strana ve své domácí a zahraniční politice neprojevovala „úctu k demokratickým zásadám a lidským právům“, jakož i „zásadám tržní ekonomiky“. Přes některá kritická konstatování Komise na adresu ČR v Pravidelných zprávách o pokroku v přípravě na přistoupení nebyla tato klauzule nikdy předmětem přezkoumání.

46.2.1 Zásady

Svým obsahem se ED značně vymyká nejen standardům dohod o zónách volného obchodu, uzavřených s nečlenskými státy podle čl. 300 SES, ale i typickému obsahu jiných dohod o přidružení, uzavřených podle čl. 310 SES. Nesleduje však ani model Smlouvy o Evropském hospodářském prostoru, který zahrnoval mj. i závazek k přímému převzetí části *acquis communautaire*.

Status České republiky jako přidružené země napomáhá dosažení konečného cíle ČR, jímž je přijetí ČR do EU. Jak se dále praví v preambuli ED, je proto v oboustranném zájmu vytvoření těsných a trvalých vztahů, založených na vzájemnosti, které umožní ČR účastnit se na integračním procesu. Vlastní základ přidružení byl vytvořen nastolením nového politického řádu v ČR, jenž ctí právní stát, lidská práva, práva příslušníků národnostních menšin, a v němž působí systém více politických stran se svobodnými a demokratickými volbami. Unie přispívá k posilování politických a hospodářských svobod, podporuje plně vytvoření nového ekonomického řádu v ČR, založeného na zásadě svobodného tržního hospodářství a působí tak k urychlenému odstranění nejhlubších ekonomických a jiných rozdílů. Přitom Unie napomáhá ČR vyrovnávat se s hospodářskými a sociálními důsledky strukturálních změn a vytváří nástroje spolupráce a hospodářské, technické a finanční pomoci na globálním a dlouhodobém základě. Jedním z cílů přidružení je také podpora spolupráce v kulturních otázkách. Obě strany jsou přitom pevně odhodlány dodržovat všechny zásady a ustanovení obsažené v dokumentech Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě a Všeobecné dohody o clech a obchodu.

Hlava I. je věnována politickému dialogu, založenému na společných hodnotách a cílech, který má vést jak k hospodářskému sblížení, tak ke vzrůstající konvergenci postojů v mezinárodních otázkách a v otázkách bezpečnostních. Dotýká se tedy i druhého, nepřímo také třetího pilíře EU (čl. 2). Nástroji politického dialogu jsou jednak pravidelné ministerské konzultace v rámci Rady přidružení (čl. 3), jednak – podle potřeby – setkání na vrcholné úrovni (prezident ČR – předseda Rady, resp. Komise), jednak schůzky na úrovni politických ředitelů, plně využívání diplomatických styků mezi oběma stranami, pravidelné informování ČR o politických otázkách projednávaných v Unii a dialog v rámci Parlamentního výboru přidružení (čl. 4) – dále viz kap. 47.

Evropská dohoda vychází z těchto všeobecných zásad (hlava II.): *úcta k demokratickým zásadám a lidským právům a zásadám tržní ekonomiky* (čl. 6); přechodné období v maximální době trvání deseti let, rozdělené do dvou po sobě jdoucích pětiletých etap; provádění ED pravidelně posuzuje Rada přidružení, která rozhodne o přechodu do druhé etapy a o případné úpravě pravidel pro tuto etapu.

46.3 Přehled obsahu Evropské dohody

Zóna volného obchodu

Mezi nejvýznamnější patří ustanovení ED o volném pohybu zboží, založeném na zásadě nediskriminace. Postupně byl zaveden volný pohyb průmyslových výrobků během přechodného období, a to na *asymetrickém* základě, kdy Unie otevřela své trhy rychleji než ČR ke dni 1. ledna 1995. U textilních výrobků a výrobků zemědělských, podléhajících zvláštním režimům v rámci WTO, byl liberalizační proces pozvolnější. Na konci přechodného bude ve vztazích ČR – ES platit zóna volného obchodu. Obě strany si podřizují právo uplatňovat za podmínek WTO ochranná a anti-dumpingová opatření, přičemž ČR má *jednostrannou výjimku* ze stabilizační doložky, tj. z omezení (zákazu) používat restriktivní nástroje na podporu makroekonomických hospodářských cílů (tzv. stand-still clause). Z důvodu svého postavení transformující se ekonomiky smí proto ve výjimečných případech stanoveným způsobem na přechodnou dobu řešit vzniklé vážné problémy své obchodní a platební bilance nebo hospodářských odvětví znovuzavedením restriktivních opatření. ED dále ukládá postupně uzpůsobovat státní monopoly obchodní povahy, stanoví pravidla o původu zboží, taxativně uvádí opatření ve veřejném zájmu, která neznamenají narušení pravidel volného obchodu, aj.

Liberalizace dalších tržních statků a soutěž

Na úseku liberalizace pohybu pracovníků, podnikání a poskytování služeb a liberalizace běžných plateb a pohybu kapitálu byly vedle *zásady stejného zachá-*

1376

1377

zení (nediskriminace) po vstupu osob, služeb a kapitálu na trh druhé smluvní strany ponechány otázky podmínek vstupu na trh druhé smluvní strany dalším jednáním s jednotlivými členskými státy za účelem poskytnutí vzájemných koncesí (kvót) a úlev. Pravidla soutěže platná pro kartelové dohody, zneužívání dominantního postavení, veřejné podpory, opatření na ochranu platební bilance, veřejné podniky, obchodní aspekty výkonu práv duševního vlastnictví a pro zadávání veřejných zakázek jsou – se stanovenými odchylkami – identická se standardy komunitárního práva, přičemž slučitelnost praktik podniků a států ve vzájemném obchodě s těmito pravidly musí být posuzována orgány dohledu a soudy každé ze smluvních stran na základě kritérií, vyplývajících z uplatňování těchto standardů ve Společenství. Tím se měla stát rozhodovací praxe Komise a ESD, vyjevující tato kritéria, relevantní i pro rozhodování Úřadu na ochranu hospodářské soutěže a českých soudů, v praxi však nebyla kriticky přímo testována. Tato pravidla byla doplňována rozhodnutími Rady přidružení [např. rozh. č. 3/2001, prodlužující pro účely posuzování veřejných podpor o pět let postavení ČR jako oblasti s mimořádně nízkou životní úrovní nebo s vysokou nezaměstnaností ve smyslu čl. 87/3 písm. a) SES].

Sbližování práva

Z hlediska zapojení ČR do integračního procesu je velmi důležitou podmínkou sblížení (aproximace) práva. To předpokládá zajištění postupné slučitelnosti stávajících a budoucích právních předpisů ČR s právními předpisy Společenství, přičemž jsou v ED příkladmo uvedeny nejvýznamnější oblasti, kde se počítá s kompatibilitou. Společenství poskytuje za tím účelem ČR technickou pomoc (viz TAIEX). K usnadnění realizace tohoto úkolu při začleňování do vnitřního trhu Unie přijala ER na zasedání v Cannes (1995) tzv. *Bílou knihu*, naznačující priority tohoto procesu a jejich pořadí.

Hospodářská spolupráce

ED zahrnuje dále řadu ustanovení zčásti normativní, zčásti spíše programové povahy, shrnutých pod záhlaví „Hospodářská spolupráce“. Týkají se těchto oblastí: průmyslová spolupráce; podpora a ochrana investic; průmyslové normy a posuzování shody; spolupráce ve vědě a technice; výchova a odborná příprava; zemědělství a zemědělsko-průmyslový sektor; energetika; jaderná bezpečnost; životní prostředí; doprava; telekomunikace; bankovníctví, pojišťovnictví, ostatní finanční služby a spolupráce při kontrole; měnová politika; praní peněz; regionální rozvoj; spolupráce v sociálních věcech; cestovní ruch; malé a střední podniky; informace a komunikace; ochrana spotřebitele; celnictví; statistika; ekonomické výzkumy a analýzy; narkotika. V jejich rámci ED počítá s řadou společných opatření a programů.

Další otázky

ED předpokládá i prohlubování spolupráce v oblasti kultury, mj. na poli ochrany autorských práv, politiky vysílání přes hranice a uplatňování audiovizuální

technologie. Finanční spolupráce zahrnuje projekty v rámci programu PHARE, získávání půjček od EIB za podmínky spolufinancování z vlastních zdrojů, aj. Dále následují ustanovení institucionální, všeobecná a závěrečná. Mimořádně důležité je ustanovení o povinnosti zajistit fyzickým a právnickým osobám druhé smluvní strany *nediskriminovaný přístup* k vlastním soudním a správním orgánům. Dokud nebude dosaženo rovných práv pro jednotlivce a provozovatele hospodářských činností podle ED, nebudou dotčena práva, zaručená těmto osobám na základě dohod dříve uzavřených mezi ČR a jedním nebo více členskými státy ES.

Smluvní strany ED se zavázaly podniknout všechna obecná nebo zvláštní opatření ke splnění jejich závazků podle této dohody, přičemž budou sledovat dosažení jejich cílů. Bude-li jedna ze smluvních stran mít za to, že druhá strana některý svůj závazek neplní, může podniknout jednostranné opatření na svoji ochranu – nejde-li o případ zvláštní naléhavosti – až poté, kdy o tomto zamýšleném kroku řádně informovala Radu přidružení. Přitom má být dána přednost takovým opatřením, která nejméně naruší další provádění ED. To se nedotýká opatření učiněných v případě nutnosti k předcházení úniku informací, který by mohl ohrozit bezpečnostní zájmy jedné ze smluvních stran, resp. zájmy spojené se zachováváním práva a pořádku apod.

Nedílnou součástí ED jsou Protokoly 1–8 a Přílohy I–XVII, na něž se odvolávají její ustanovení.

46.4 Evropská dohoda jako součást předvstupního procesu

Rychlý rozvoj vztahů mezi ES a středoevropskými státy od počátku 90. let, naznačující perspektivu nejrozsáhlejšího rozšíření Unie za dobu celého jejího trvání, vedl na esenském zasedání ER v prosinci 1994 k přijetí *Strategie pro přípravu přidružených zemí střední Evropy na členství*. Opírala se o komunikační rámec známý jako „strukturovaný dialog“ a program PHARE, třetím nástrojem pak byla ED.

Obsahem tzv. *strukturovaného dialogu* se stalo nastolení úzkých institucionálních vazeb v otázkách společného zájmu a konání pravidelných společných schůzek na úrovni hlav států a vlád přidružených zemí, resp. t. č. předsednického státu Unie a ministrů zahraničních věcí, spravedlnosti a vnitra, resp. evropských komisařů, odpovědných za tyto oblasti. Tyto schůzky se zaměřovaly také na další priority vzájemné spolupráce: na otázky boje proti organizovanému zločinu (zásady této politiky byly schváleny na společné konferenci v Berlíně v roce 1994), včetně nezákonného obchodu s drogami, odcizenými motorovými vozidly a jaderným materiálem, na otázky ilegální imigrace a výměnu informací ve věcech azylu a přistěhovalectví. Postupně se scházeli také další resortní ministři, resp. komisaři. Za mimořádně závažná byla pokládána setkání k otázkám, jejichž řešení vyžadovalo akci na celoevropské úrovni, včetně otázek, které jsou předmětem SZBP. Přidruženým zemím tím bylo záhy umožněno koordinovat svá stanoviska s Uníí, popř. se připojit k iniciativám a společným postojům Unie při širších mezinárodních jednáních.

Program PHARE, který původně vznikl jako okamžitá reakce na problémy spojené se strukturálními změnami pouze v Polsku a Maďarsku, se stal jedním ze základních kamenů představní strategie. V jeho rámci Unie poskytla granty partnerským zemím na pomoc procesu transformace ekonomiky a posílení demokracie. V rámci PHARE bylo těmto státům předáváno komunitární know-how, včetně poradenství a školení. Rozšiřovaly se možnosti účasti na projektech prostřednictvím studií, střednědobého financování, systémů záruk a úvěrových zdrojů. Společně s mezinárodními finančními institucemi, zejména EBRD, byly podporovány investice do infrastruktury (transevropské dopravní a telekomunikační sítě, životní prostředí, rozvoj alternativních zdrojů energií, jaderná bezpečnost, aj.) a spolupráce mezi regiony (přeshraniční spolupráce, turistický ruch, spolupráce mezi podniky místního průmyslu apod.). Mimořádně důležitou byla také podpora kroků přidružených zemí v oblasti harmonizace legislativy, technické harmonizace, včetně nástrojů a postupů prosazování jejich aplikace v praxi, a v neposlední řadě i podpora reformy veřejné správy a reformy soudnictví. Jednotlivé součásti „představní strategie“ byly však navzájem málo propojeny a nepřinášely dostatečně efektivní výsledky.

Poté, co řada přidružených států podala žádost o přijetí do Unie (ČR tak učinila v lednu 1996), vydala ER na zasedání v Dublinu v prosinci 1996 podnět k posílení představní strategie a její rozšíření na všechny země střední a východní Evropy, které usilovaly o členství v Unii. Ve sdělení *Agenda 2000* (DOC 97/7), předloženém Radě, EP a kandidátským zemím i veřejnosti spolu s posudky k žádostem o přistoupení, nastínila Komise v kontextu celkového výhledu perspektiv rozvoje Unie na prahu nového tisíciletí i důsledky rozšíření včetně finančních dopadů a stanovila jeho priority. Tento rámec dialogu a pomoci sledoval záměr, podle něhož žádná z kandidátských zemí neměla být vyloučena z možnosti dosáhnout členství v Unii mezi prvními, přijetí však nezaručoval. Posílená představní strategie byla uplatňována v závislosti na aktuálním stavu transformace a připravenosti jednotlivých zemí a každé z nich se dostalo podpory v té formě a míře, jakou skutečně potřeboval ve vazbě na výsledky dosažené při provádění nezbytných reforem. Její individualizaci na bilaterálním základě byl sledován cíl stimulovat zaměření a tempo národních programů přípravy na členství v Unii. Jako platforma pro multilaterální dialog byla vytvořena tzv. *Evropská konference*, navržená z podnětu francouzské vlády. Zároveň se počítalo s využitím třech nových základních nástrojů: *technické pomoci při aproximaci práva* (Technical Assistance Information Exchange Office – TAIEX jako organizační součást Komise), *přístupnění komunitárních programů* (v oblasti podpory venkova, malého a středního podnikání, výměn v oblasti vzdělávání apod.) i pro kandidátské země za stejných podmínek a s účastí kandidátských zemí v určitých oblastech *administrativní spolupráce* za účelem posilování vzájemné důvěry (tzv. *twinning*).

Kapitola 47. Instituce přidružení

Literatura: Kohout, A. K podpisu Evropské dohody o přidružení mezi ES a ČR. Právní rádce, 1993, č. 9, s. 29; Libánský, V. Přípravuje se první zasedání podvýboru ES-ČR pro sblížení práva. PPES, 1993, č. 10.

47.1 Společné instituce

Na provádění ED dohlíží *Rada přidružení*, vytvořená na ministerské úrovni. Jde o mezivládní orgán, v němž jsou na evropské straně zastoupena Společenství představiteli Rady a členy Komise, na české straně jsou reprezentanty představitelé vlády. Posuzuje v politické rovině všechny významné otázky vyplývající z provádění ED i ostatní otázky společného zájmu. Rada přidružení přijímá po dohodě (konsensuálně) rozhodnutí, závazná pro obě strany, která ČR musí řádně implementovat v souladu se svými vnitřními předpisy. Nejvýznamnější rozhodnutí Rady přidružení, zejména ta, k jejichž provedení je třeba opatření na úrovni zákona, jsou v ČR schvalována Parlamentem podle čl. 49 Úst. Za dobu svého působení přijala řadu rozhodnutí, např. rozh. č. 1/1996 „Prováděcí pravidla pro aplikaci ustanovení o hospodářské soutěži, uvedených v čl. 64/1 (i), (ii) a 64/2 ED“ (sdělení č. 233/1996 Sb.); rozh. č. 2/1996, týkající se vývozu některých oceľářských výrobků z ČR do ES (sdělení č. 234/1996 Sb.); rozh. č. 3/1996, o změně Protokolu IV k ED (sdělení č. 67/1997 Sb.); rozh. č. 1/1997, týkající se cel aplikovaných ČR na dovozy zpracovaných zemědělských výrobků, původem ve Společenství (sdělení č. 251/1997 Sb.); rozh. č. 2/1997, o přijetí podmínek účasti ČR v programech Společenství v oblasti přípravy na zaměstnání mládeže a vzdělávání (sdělení č. 76/1998 Sb.); rozh. č. 1/98 „Prováděcí pravidla pro uplatnění ustanovení o státní podpoře uvedených v článku 64/1 (iii) a 64/2, podle článku 64/3 ED a v článku 8/1 (iii) a 8/2 Protokolu II k této Dohodě o výrobcích ESUO“ (sdělení č. 225/1998 Sb.). Rada přidružení může vydávat i formálně nezávazná doporučení.

Výbor přidružení, složený z vyšších úředníků obou smluvních stran, jedná v rámci delegované pravomoci při provádění rozhodnutí Rady přidružení a připravuje její zasedání. *Parlamentní výbor přidružení*, který je tvořen členy Parlamentu ČR (výborů pro evropskou integraci a zahraniční věci, obranu a bezpečnost obou komor) a Evropského parlamentu, je fórem pro výměnu názorů, na jejímž pozadí jsou na vnitrostátní úrovni přijímána prováděcí opatření k rozhodnutím Rady přidružení s často politicky citlivými dopady.

47.2 Institucionální zajištění ED v ČR

Za evropskou integrační politiku ČR je v rámci svého ústavního postavení vrcholného orgánu výkonné moci (čl. 67/1 Úst) odpovědná vláda. Pravidelně se na základě zpráv, předkládaných jejími členy, zabývá stavem plnění ED a ukládá úkoly jednotlivým ministrům, kteří jsou gestory provádění ED v oblastech příslu-

1384

1385

šejících do jejich působnosti (viz např. usn. vl. č. 151 a 724/1995). V ČR nebyla evropská agenda svěřena do působnosti samostatného resortního ministerstva, jako je tomu např. v Maďarsku, ani nebyla výrazně posílena koordinační úloha úřadu předsedy vlády jako ve Francii. V rámci Úřadu vlády ČR je evropská agenda rozdělena především mezi tři odbory: Odbor evropské integrace, který se zabývá věcnou problematikou integračních politik, Odbor kompatibility s právem ES, který koordinuje a metodicky usměrňuje činnost ústředních orgánů státní správy při sblížování práva, spravuje počítačovou databázi předpisů ES (ISAP) a provádí supervizi překladů právních předpisů ES do českého právního jazyka a Odbor vládní legislativy, který mj. dbá na soulad aproximovaných předpisů s celým právním řádem ČR a působí jako technické zázemí Legislativní rady vlády.

Vláda ČR přijala řadu usnesení, zajišťujících různé aspekty provádění ED. Např. v příloze k jejímu usnesení č. 631/1994, o institucionálním zajištění procesu integrace ČR do EU, včetně harmonizace právního řádu, bylo stanoveno, že Ministerstvo zahraničních věcí zabezpečuje vztahy ČR k integračním seskupením a koordinuje aktivity vyplývající z dvoustranné a mnohostranné spolupráce. Obdobné postavení jako Odbor kompatibility získalo v oblasti sblížování technických předpisů a norem Ministerstvo průmyslu a obchodu ve spolupráci s Ministerstvem zemědělství prostřednictvím Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví.

Ke dni 1. ledna 1995 byl ustaven poradní *Výbor vlády pro evropskou integraci* (VVEI) jako stálá porada ministrů pro strategické otázky, který působí podle těchto pravidel: svolává jej a řídí předseda vlády, kterému podklady pro jednání předkládá ministr zahraničních věcí. Složení VVEI „kopíruje“ Radu přidružení: stálými členy VVEI jsou ministři financí, průmyslu a obchodu, práce a sociálních věcí, zemědělství a spravedlnosti; na jednání jsou zváni i další ministři podle projednávané problematiky, guvernér České národní banky a předseda Českého statistického úřadu. Hlavní úkoly VVEI tvoří projednávání návrhů dokumentů vztahujících se k řízení procesu provádění ED a navrhování příslušných opatření vlády, projednávání návrhů směrnic pro jednání českých představitelů v Radě přidružení, koordinace postupu jednotlivých resortů ve vztahu k orgánům Unie. Stáli členové VVEI jsou současně členy Rady přidružení, nestáli členové se účastní podle povahy předmětu jednání jednotlivých jejích zasedání. VVEI přijímá i koncepční stanoviska pro zajištění přípravy na plné členství ČR v EU. Schází se podle potřeby, zpravidla jednou za dva měsíce.

Jako meziresortní pracovní skupina vyšších úředníků byl vládním usnesením č. 631/1994 vytvořen *Pracovní výbor pro evropskou integraci* (PV), který – jako orgán pro koordinaci a dohled – se řídí těmito principy: jeho členy jmenuje ministr zahraničních věcí na návrh členů vlády, vedoucích ostatních ústředních orgánů státní správy a guvernéra ČNB; řídí jej a jeho zasedání svolává, zpravidla jednou za měsíc, náměstek ministra zahraničních věcí; hlavními úkoly PV jsou: příprava zasedání VVEI, zajišťování koordinace přípravy podkladů, zabezpečování vnitrostátní koordinace práce ministerstev při provádění ED a účast na činnosti Výboru přidružení; funkci sekretariátu PV plní Odbor koordinace vztahů s EU MZV.

Z rozhodnutí PV pak byly k přípravě odborných stanovisek pro jednotlivé oblasti ED vytvořeny *pracovní skupiny expertů*. Členové pracovních skupin se účastní jednání podvýborů Výboru přidružení. Gestory těchto pracovních skupin jsou příslušná ministerstva nebo jiné ústřední orgány státní správy, popř. ČNB, do jejichž působnosti převážně daná problematika patří. Předseda a členové pracovních skupin jsou jmenováni ministry a jejich složení je průběžně upřesňováno podle potřeb, vyplývajících z řešených úkolů. V každé pracovní skupině zasedá i zástupce MZV. PV se stal základem negociačního týmu, který podle mandátu uděleného vládou vyjednával podmínky přistoupení ČR k EU.

Dále byly na základě vládního usnesení č. 631/1994 ve všech ústředních orgánech státní správy, resp. v ČNB zřízeny *odborné skupiny pro evropskou integraci*, příp. oddělení pro legislativu ES v rámci legislativních odborů, které spolu s věcnými útvary odpovídají v daném resortu za evropskou agendu, tj. koordinují a zabezpečují plnění úkolů vyplývajících z příslušných ustanovení ED a z jednání PV, podílejí se na vypracovávání návrhů zahraničně-ekonomické politiky vlády ve vztahu k EU, spolupracují na přípravě a realizaci příslušných institucionálních a legislativních opatření, poskytují informace pro jednání jiných orgánů o problematice evropské integrace, vyhodnocují dopady opatření EU v dané oblasti, udržují kontakt s misí ČR u ES a s Delegací Evropské komise v Praze, zpracovávají stanoviska pro sjednávání, uzavírání a plnění závazků z vládních a resortních dohod uzavřených s ES, resp. s členskými státy apod.

Za tím účelem resortní útvary vedou *dokumentaci práva ES*, pravidelně sledují a vyhodnocují z hlediska působnosti resortu komunitární předpisy uveřejňované v Úředním věstníku EU a v databázi CELEX/JUSTIS a formulují záměry v dané oblasti. Významná úloha připadá Sekci evropské integrace MZV, která podléhá státnímu tajemníkovi pro evropské záležitosti a l. náměstkovi ministra, předsedajícímu v PV. Sekce má – vedle již zmíněného Odboru koordinace vztahů s EU – Odbor EU a západní Evropy a Odbor komunikační strategie.

Součástí institucionálního zajištění provádění ED je i diplomatické zastoupení – *Stálá mise ČR při ES* v Bruselu, která je nejen orgánem pro operativní styk s evropskými institucemi a získávání informací, nýbrž i důležitým prostředkem uplatňování zahraničně politických zájmů ČR ve vztahu k Unii.

Na úrovni vztahu mezi vládou a Parlamentem nebyl vytvořen žádný zvláštní legislativní proces pro účely sblížování práva. Byl pouze zaveden mechanismus předběžných konzultací při předkládání a parlamentním projednávání vládních návrhů aproximovaných zákonů, jinak působí jen obecně politická kontrolní pravomoc Poslanecké sněmovny ve vztahu k evropské politice vlády.

Kapitola 48. Sblížování práva ČR s právem ES a EU

Literatura: Dauses, M. A., Věrný, A., Zemánek, J. Metodické zásady sblížování práva přidruženého státu s právem Evropské unie na příkladu České republiky.

Expertní studie – program PHARE. Cesta do Evropské unie, sv. 6. Praha : MMR, 1996; *Kalenský, T.* Ekonomické zákonodárství ČR a jeho kompatibilita s právním řádem ES. Právník, 1993, č. 12, s. 1088; *Kohout, A.* Přizpůsobení českých právních předpisů právu ES a některé systémové aspekty. Sborník *Pavlíček, V.* Suverenita a evropská integrace. Vodňaf, 1999; *Král, R.* Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR. Praha : C. H. Beck, 2002, s. 158; *Král, R.* Ke sbližování českého práva s právem EU. Parlamentní zpravodaj, 2000, č. 8–9, s. 6; *Král, R.* Nařízení ES. Právník, 2002, č. 7, s. 785; *Libánský, V.* Úkol české legislativy: sblížení českého práva s právem Evropských společenství. PPES, 1993, č. 1, s. 2; *Šišková, N.* Základní otázky sbližování českého práva s právem ES. Praha : Codex Bohemia, 1998; *Whelanová, M.* Problémy harmonizace českého práva s právem ES. Evropské právo, 2003, č. 2, s. 6; *Zemánek, J.* Implementace směrnice Evropské unie v právním řádu České republiky. AUC – Iuridica, 1997, č. 1, s. 87.

48.1 Úvod

Proces sbližování práva ČR s právem ES a EU je nedílnou součástí příprav ČR ke vstupu do EU. Ke sbližování dochází již od roku 1991 v návaznosti na přijetí vládního usnesení č. 396/91. K zintenzivnění sbližování došlo po zahájení přístupových negociací mezi ČR a EU v roce 1998. V současnosti existuje reálný předpoklad, že sbližování předpisů ČR s předpisy ES a EU bude, v zásadě, dovršeno před předpokládaným vstupem ČR do EU dne 1. května 2004.

48.2 Pojem sbližování

Sbližování předpisů ČR s předpisy ES a EU je možné vymezit jako činnost směřující k tomu, aby nejpozději k okamžiku vstupu ČR do EU byla v ČR, až na výjimky, dosažena plná slučitelnost českých předpisů s předpisy ES a EU. Plnou slučitelnost je přitom třeba dosahovat nejen z hlediska formálněprávního, ale i z hlediska aplikačně-praktického. Znamená to, že sbližování nelze v žádném případě omezovat pouze na formální přejímání obsahu předpisů ES a EU do předpisů ČR. Sbližování v sobě též nezbytně zahrnuje zajišťování náležitě aplikace, dodržování a vymahatelnosti sblížených předpisů ČR.

48.3 Důvody pro sbližování

Důvody pro sbližování předpisů ČR s předpisy ES a EU již před vstupem ČR do EU byly a jsou minimálně tři: důvod mezinárodněprávní, důvod ekonomický a důvod politický.

Mezinárodněprávním důvodem je Evropská asociační dohoda zakládající přidružení ČR k ES a zejména její článek 69, na základě kterého se ČR zavázala vyvinout úsilí k zajištění postupné slučitelnosti svých předpisů s předpisy ES.

Ekonomický důvod spočívá v tom, že sbližováním našich předpisů s předpisy ES a EU dochází k napojování našeho trhu na společný trh ES. Sbližováním dochází k odstraňování právně-technických bariér našeho přístupu na společný trh ES. Jinak řečeno, sbližováním našich předpisů s předpisy ES dochází k odstraňování těch překážek volného pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu mezi naším trhem a společným trhem ES, které jsou způsobeny odlišností našich předpisů od předpisů ES.

Politický důvod spočíval v tom, že ČR sbližováním svých předpisů s předpisy ES a EU prokazovala svoji politickou vůli stát se členem EU. Zároveň ČR tímto sbližováním prokazovala, zda je schopna převzít a náležitě aplikovat *acquis communautaire*, tedy to, zda je sto splnit jednu ze tří, na Kodaňském zasedání Evropské rady v roce 1993 formulovaných, základních podmínek členství v EU.

Žádný z výše uvedených důvodů nicméně nediktuje ČR, v jakém konkrétním předstihu před svým vstupem do EU by měla sblížit své předpisy s předpisy ES a EU. Z logiky věci však vyplývá, že by tak měla učinit v co největším předstihu. Neznamená to však, že by ČR nemohla, ať už z důvodů politických, ekonomických, či sociálních, odložit sblížení některých svých předpisů s předpisy ES a EU až na okamžik vstupu ČR do EU.

48.4 Předmět a objekt sbližování

Předmětem sbližování byly, popř. jsou všechny české předpisy neslučitelné s objektem sbližování, tj. s těmi předpisy ES a EU, které jsou relevantní pro účely přistoupení ČR do EU. Předmět sbližování tedy představovaly, popř. představují všechny české předpisy, u nichž byla či stále je potřeba zajišťovat jejich slučitelnost s relevantními předpisy ES a EU.

Objekt sbližování pak představují ty komunitární a unijní předpisy, se kterými je zapotřebí zajistit, pro účely přistoupení ČR do EU, slučitelnost českých předpisů.

Objekt sbližování specifikovala Komise ES, přesněji řečeno její úřad TAIEX – úřad pro technickou pomoc a výměnu informací. Tento úřad poskytl do 31 kapitol členěný výčet cca 8 500 komunitárních a unijních předpisů relevantních pro účely přistoupení.

Objektem sbližování nicméně není veškeré *acquis communautaire*, tj. cca 12 000 komunitárních a unijních předpisů, ale „pouze“ oněch cca 8 500 předpisů ES a EU, které jsou relevantní pro účely přistoupení. Jde o to, že celá řada komunitárních či unijních aktů má buď omezenou geografickou působnost – akty vztahující se např. pouze na francouzská zámořská území, nebo omezenou časovou působnost – akty týkající se společné zemědělské politiky a určující např. garanční ceny určitých zemědělských produktů pro příslušnou zemědělskou sezónu. Takového a

podobné typy komunitárních a unijních aktů samozřejmě nejsou a ani nemohou být objektem sblížení.

Objekt sblížení je dynamickou kategorií. Předpisy ES a EU, které jsou relevantní pro účely přistoupení, se průběžně mění tak, jak jsou přijímány nové a novelizovány či rušeny stávající komunitární a unijní akty.

48.5 Zásada dosahování plné slučitelnosti

Zásada dosahování plné slučitelnosti je stěžejní zásadou sblížení předpisů ČR s předpisy ES a EU v současném předvstupním období.

Opodstatněnost této zásady kromě tří výše zmiňovaných důvodů je dána též požadavkem stability právního prostředí. Předpisy ČR, u nichž je zajištěna plná slučitelnost, nebude nutno, na rozdíl od předpisů, u nichž je zajištěna slučitelnost pouze částečná, po vstupu ČR do EU měnit.

Zásada dosahování plné slučitelnosti je zakotvena ve vládních usneseních č. 453/1999 a č. 1212/1999. Jen výjimečně je podle těchto usnesení možno od této zásady v současném předvstupním období ustoupit. A to jednak v případě, kdy dosažení slučitelnosti je vázáno až na členství ČR v EU, a jednak v dalších zvláště odůvodněných případech. Tyto další zvláště odůvodněné případy, kdy je možno dočasně ustoupit od zásady dosahování plné slučitelnosti, zmiňovaná usnesení již nevymezují, v praxi se však jednalo zejména o následující případy:

- případy, kdy dosažení plné slučitelnosti bránily důvody finančně ekonomické povahy – např. dosažení plné slučitelnosti s některými směrnicemi v oblasti ochrany životního prostředí prozatím brání neúnosné náklady na technologickou infrastrukturu;
- případy, kdy dosažení plné slučitelnosti bránily důvody politické povahy – např. úprava nabytí nemovitostí cizinci;
- případy, kdy dosažení plné slučitelnosti by znamenalo porušení našich stávajících mezinárodně právních závazků – např. ve vztahu ke Slovensku či ve vztahu k Mezinárodní organizaci práce;
- případy, kdy naše předpisy poskytují vyšší úroveň ochrany než předpisy ES;
- případy, kdy dosažení plné slučitelnosti bránily důvody sociálně ekonomické povahy – např. zajištění plné slučitelnosti s některými daňovými směrnicemi by vedlo k dosti značnému zvýšení DPH či spotřebních daní u řady druhů zboží a tudíž k prozatím neúnosným sociálním dopadům.

Vzhledem k tomu, že již byla sjednána smlouva o přistoupení ČR k EU a že okamžik vstupu ČR do EU je vzdálen jen několik měsíců, je však možno považovat za odůvodněné případy, kdy je možno přechodně ustoupit od zásady dosahování plné slučitelnosti, pouze ty případy, které jsou pokryty vyjednanými přechodnými obdobími. ČR vyjednala řadu přechodných období zejména v oblastech zemědělství, daní a ochrany životního prostředí. Např. dosažení plné slučitelnosti se směrnicí č. 1999/74 ES o klecových chovech může ČR na základě vyjednaného přechodného období odložit až na den 1. ledna 2010.

Výše uvedené případy rozhodně nebrání takovému legislativnímu přístupu, který spočívá v tom, že přes existenci důvodů prozatímně odůvodňujících nedosažení plné slučitelnosti se přijme plně slučitelný předpis, s tím ovšem, že účinnost některých jeho ustanovení bude odložena až na okamžik vstupu ČR do EU, či na okamžik uplynutí přechodného období.

48.6 Doložka slučitelnosti

Základním legislativně-technickým nástrojem dosahování plné slučitelnosti předpisů ČR s předpisy ES a EU je doložka slučitelnosti, nazývaná též doložkou kompatibility, kterou podle vládního usnesení č. 1212/1999 a podle Legislativních pravidel vlády musejí obsahovat veškeré vládní návrhy předpisů.

V doložce se přitom musí uvést, zda, v jaké míře a s kterými konkrétními předpisy ES či EU je dotyčný návrh předpisu slučitelný. Pokud není předkládán návrh plně slučitelný, musí se v doložce slučitelnosti podrobně uvést, proč tomu tak je a kdy dojde k dosažení plné slučitelnosti.

Doložku slučitelnosti zpracovávají a za její správnost odpovídají příslušná resortní ministerstva s tím, že její formální a obsahové náležitosti podléhají v rámci legislativního připomínkového řízení supervizi ze strany odboru kompatibility Úřadu vlády ČR.

Doložka slučitelnosti tudíž především slouží k zajištění toho, aby vláda ČR předkládala Parlamentu ČR pouze takové návrhy zákonů, které jsou plně slučitelné s předpisy ES a EU, popř. takové návrhy zákonů, jejichž prozatímní neúplná slučitelnost je podrobně odůvodněna.

Vzhledem k tomu, že v legislativní praxi docházelo, zdaleka ne ojediněle, k případům, kdy vláda sice předložila Parlamentu plně slučitelný návrh zákona, ale kdy tento návrh byl učiněn neslučitelným v důsledku pozměňovacích návrhů poslanců, bylo přijato vládní usnesení č. 257/2000. Podle tohoto usnesení se ke všem vládními návrhům zákonů, kterými dochází k transpozici předpisů ES a EU, připojuje tzv. srovnávací tabulka, srovnávající text návrhu zákona s textem příslušného předpisu ES a EU. Poslanci tak mají možnost určité kontroly, zda jejich případným pozměňovacím návrhem nedojde k neslučitelnosti projednávaného návrhu zákona s předpisy ES či EU.

48.7 Metodika sblížení

Základním metodickým vodítkem pro sblížení našich předpisů s předpisy ES a EU jsou Metodické pokyny pro zajišťování prací na sblížení právních předpisů s právem ES, které byly schváleny usnesením vlády ČR č. 1212 ze dne 15. listopadu 1999.

Kromě již zmiňované zásady dosahování plné slučitelnosti, lze z těchto pokynů dovodit minimálně tři další základní metodická pravidla pro sblížení předpisů ČR s předpisy ES a EU v současném předvstupní etapě.

Rozlišování směrnice a nařízení při sblížení

Prvním metodickým pravidlem je pravidlo zdůrazňující nutnost rozlišování mezi sblížením se směrnicemi ES a sblížením s nařízeními ES.

Zatímco nařízení jsou v členských státech EU bezprostředně aplikovatelná, směrnice jsou v členských státech aplikovatelné až prostřednictvím vnitrostátního transpozičního opatření, do něhož je obsah směrnice promítnut.

Znamená to tedy, že pokud ČR v současné předvstupní etapě přijme v rámci procesu sblížení předpis, který do sebe náležitě promítá obsah příslušné směrnice, tak takovýto předpis zůstane v ČR aplikovatelný i po vstupu ČR do EU. Naproti tomu pokud ČR před vstupem do EU přeneše do českého právního předpisu obsah nařízení, pak takovýto český předpis přestane být po vstupu ČR do EU aplikovatelným a místo něho se stane bezprostředně aplikovatelné samotné nařízení. Přenášet obsah nařízení do předpisu ČR má tudíž smysl pouze tehdy, jsou-li dány důvody pro to, aby se úprava obsažená v nařízení uplatnila v ČR již v předstihu.

Od omezené potřebné sblížení předpisů ČR s nařízeními ES ve smyslu přenášení obsahu nařízení do předpisů ČR je však třeba odlišovat sblížení předpisů ČR s nařízeními ES ve smyslu přijímání nezbytných vnitrostátních prováděcích opatření k nařízením tam, kde to nařízení vyžadují.

Jde totiž o to, že některá nařízení ES, např. nařízení o Evropské akciové společnosti, respektive čl. 10 Smlouvy ES, vyžadují, aby byla k nařízením přijata potřebná vnitrostátní prováděcí opatření, zejména pak opatření směřující k zajištění jejich náležité aplikace, dodržování a vymahatelnosti. ČR by tudíž již v současné předvstupní etapě měla v rámci procesu sblížení analyzovat všechna nařízení ES z toho hlediska, zda nevyžadují přijetí prováděcích opatření, včetně opatření institucionálních, která jsou nezbytná zejména k zajištění jejich budoucí efektivní aplikace, dodržování a vymahatelnosti v ČR. Pokud se na základě takovéto analýzy ukáže, že přijetí prováděcích opatření k některým nařízením je nezbytné, je nutné takováto opatření přijmout.

Zatímco jádrem sblížení předpisů ČR se směrnicemi ES je bezesporu promítnutí obsahu směrnic do předpisů ČR, pak u sblížení předpisů ČR s nařízeními tomu tak není. Jádrem sblížení předpisů ČR s nařízeními není přenášení obsahu nařízení do předpisů ČR, ale přijímání nezbytných vnitrostátních prováděcích opatření k nařízením tam, kde to příslušná nařízení, respektive článek 10 Smlouvy ES, vyžadují.

Doslovná transpozice směrnice

Druhým základním metodickým pravidlem je pravidlo zdůrazňující zvýšenou vhodnost doslovné transpozice směrnic ES v ČR, tedy zvýšenou vhodnost prostého převzetí obsahu směrnice do obsahu českého předpisu. Všude tam, kde směrnice ES, respektive její relevantní ustanovení, lze doslovně transponovat, tedy všude tam, kde je směrnice dostatečně detailní, určitá a ucelená, a tam, kde její

doslovná transpozice nevyvolává zásadní aplikační problémy, by se mělo v ČR postupovat tímto způsobem transpozice.

Adekvátnost doslovné transpozice směrnice ES je dána především stále nedostatečnými transpozičními zkušenostmi v ČR, které vyvolávají značné riziko, že cokoliv jiného než doslovná transpozice povede k transpozici nesprávné.

Dále pro doslovnou transpozici mluví její legislativně technická nenáročnost a skutečnost, že při doslovné transpozici je téměř dána jistota, že český transpoziční předpis náležitě transponuje směrnici, tedy i jistota, že v ČR nenastanou okamžikem vstupu do EU následky nenáležité transpozice směrnice, a ani nutnost daný transpoziční předpis k tomuto okamžiku novelizovat.

Doslovná transpozice směrnic ES má však v ČR závažný problém, spočívající v tom, že směrnice nejsou doposud přijímány v autentickém českém znění. Přebírá-li se tedy text směrnice do transpozičního předpisu v ČR, nepřebírá se vlastně autentické znění tohoto textu, nýbrž jeho český překlad. Znamená to, že podmínkou doslovné transpozice směrnic ES v ČR a zároveň předpokladem proto, aby takovýto způsob transpozice přinášel v ČR výše naznačené jistoty, je naprosto dokonalý právní překlad směrnice.

Působnost komunitárních předpisů

Třetím základním metodickým pravidlem je pravidlo zdůrazňující význam náležitého zohlednění věcné či osobní působnosti komunitárních předpisů, zejména směrnic ES, při sblížení předpisů ČR s předpisy ES.

Jde o to, že komunitární předpisy zpravidla velmi podrobně vymezují rozsah své působnosti. Tento rozsah vymezují jak pozitivně, tedy uvedením těch situací, vztahů či subjektů, které spadají do předmětu jejich úpravy tak negativně, tedy uvedením těch situací, vztahů, či subjektů, které do předmětu jejich úpravy nespádají.

V komunitárním předpisu vymezený rozsah působnosti je třeba důsledně zohledňovat při sblížení předpisů ČR s předpisy ES. Pokud totiž sblížený předpis ČR má užší působnost než komunitární předpis, tj. pokud nedopadá na všechny, otázky, situace či vztahy, které spadají do působnosti předpisu ES, potom by za situace členství v EU vždy šlo o případ nesprávné transpozice se všemi důsledky s tímto spojenými. Pokud však má sblížený předpis ČR širší působnost než předpis ES v tom smyslu, že podrobuje úpravě obsažené v komunitárním předpisu i vztahy, situace či otázky nespádající do předmětu působnosti komunitárního předpisu, pak se jedná o případ tzv. přesahující transpozice.

Takováto přesahující transpozice by sice za situace členství v EU nemusela vždy být případem nesprávné transpozice, neboť komunitární předpis nemusí vždy přesahující transpozici bránit, nicméně takováto přesahující transpozice je vždy případem, kdy jsou Českou republikou podrobeny komunitární úpravě i ty situace, které do působnosti této úpravy nespádají. Vždy se tak jedná o případ, kdy ze strany ČR dochází k rezignaci na autonomní úpravu takovýchto situací.

Předpisy ČR sblížené s předpisy komunitárními by proto nikdy neměly mít užší působnost než korespondující předpisy komunitární. Širší působnost v tom smyslu, že podrobují úpravě obsažené v komunitárním předpisu i vztahy či situace nespádající do působnosti tohoto předpisu by pak měly mít zcela výjimečně, kdy zájem na přípustném rozšíření působnosti komunitární úpravy převyšuje zájem na ponechání autonomní úpravy, zohledňující národní priority či specifika.

48.8 Institucionální zajištění sblížování

Na vládní úrovni plní hlavní koordinační a metodickou úlohu při sblížování práva ČR s právem ES Úřad vlády ČR, konkrétně jeho odbor kompatibility. Ten např. zajišťuje, aby byl pro každý právní předpis ČR, který spadá do předmětu sblížování, stanoven jediný gestor, zajišťující jeho sblížení s korespondujícími předpisy ES. Obhospodařuje rovněž ISAP – informační systém pro podporu aproximace práva, který obsahuje příslušné databáze předpisů ES a EU a který slouží k evidenci výsledků dosažených při sblížování předpisů ČR s předpisy ES a EU. Zajišťuje též revizi právních překladů komunitárních a unijních předpisů. V neposlední řadě pak odbor kompatibility v rámci připomínkového legislativního řízení podrobuje supervizi doložky slučitelnosti.

Z hlediska věcného nicméně leží hlavní tíha a odpovědnost za sblížování na jednotlivých ústředních orgánech státní správy, včetně ČNB, v kterých byla za tímto účelem na základě vládního usnesení č. 451/1997 zřízena speciální pracoviště.

Na parlamentní úrovni mají problematiku sblížování v gesci zejména Výbor pro evropskou integraci Poslanecké sněmovny a Výbor pro evropskou integraci Senátu.

48.9 Sblížování po vstupu ČR do EU

Okamžikem vstupu ČR do EU se veškeré předpisy ES stanou integrální součástí právního řádu ČR. Proces sblížování se tak v ČR transformuje v proces zajišťování náležitě transpozice a implementace směrnic ES a v proces náležitého přijímání potřebných prováděcích opatření k některým nařízením ES, rozhodnutím ES či pravidlům primárního práva ES. Zcela odpadne nutnost a až na úplné výjimky i možnost přenášení obsahu bezprostředně aplikovatelných nařízení ES do předpisů ČR. Všechny předpisy ES a EU budou k dispozici v autentické české jazykové verzi. Navíc se ČR bude moci plnohodnotně podílet na procesu přijímání nových předpisů ES a EU.

Po vstupu ČR do EU nastane též zcela jiná situace v případě, že ČR nezajistí náležitou transpozici a implementaci směrnic ES či přijetí potřebných prováděcích opatření k některým nařízením ES. V tomto případě, s výjimkou situace pokryté přechodným obdobím, bude ČR okamžikem svého členství v EU vystavena riziku žaloby u ESD pro porušení smlouvy ES a riziku komunitární odpovědnosti

za škodu tímto způsobenou jednotlivcům. Navíc, orgánům aplikujícím právo v ČR vznikne v tomto případě povinnost přiznat nenáležitě transponovaným, popř. neprovedeným komunitárním předpisům bezprostřední nebo nepřímý účinek.

Kapitola 49. Smlouva o přistoupení ČR k EU

49.1 Právní charakteristika a struktura

Smlouva o přistoupení k EU, podepsaná mezi 15 členskými státy EU a 10 kandidátskými zeměmi (ČR, Estonskem, Kyprem, Litvou, Lotyšskem, Maďarskem, Maltou, Polskem, Slovenskem a Slovinskem) v průběhu zasedání ER v Aténách dne 16. dubna 2003, stanoví „podmínky přijetí a úpravy smluv, na nichž je Unie založena, které toto přijetí vyvolává“ (čl. 49 SEU). Samo Společenství, resp. Unie se tohoto smluvního aktu neúčastnila, neboť jsou objektem, nikoli subjektem (smluvní stranou) zakládajících smluv. Smlouva má 21 autentických (rovnocenných) znění, která odpovídají všem úředním jazykům stávajících i nových členských států (12, resp. 9). Podléhá *ratifikaci* všemi smluvními státy v souladu s jejich ústavními předpisy.

1399

Podpisu předcházela jednání vedená na bilaterální úrovni (Komise jako zmocněnec „patnáctky“ – jednotliví kandidáti) a doplněná multilaterální konferencí. Z české strany byla podnětem k jejich zahájení *žádost* vlády o přijetí ČR do EU, podaná v lednu 1996 u vlády Itálie jako t. č. *předsednické země* Unie.

Doprovodná vládní nota („*Politické memorandum*“) je pozoruhodným prohlášením důvodů tohoto kroku a úmyslů spojovaných s členstvím, které se neomezovalo jen na obecné konstatování, že „zodpovědnost vůči občanům vlastní země i vůči generacím ostatních evropských národů nepřipouští jiné alternativy“. Tváří v tvář této historické výzvě oceňuje „prospěšnost a nezvratnost procesu evropské integrace“ a uvědomuje si i „perspektivnost a budoucí potenciál příležitosti“, který tento proces nabízí. Evropskou unii chápe jako „dílo, ne vždy dokonalé, jako každé lidské dílo, ale dílo životaschopné a perspektivní, dílo nestatické, živoucí a mající vlastní slibnou dynamiku“, které jako „unikátní, nesamozřejmě, často málo populární a stále křehké dílo je třeba podpořit, upevnit, realisticky rozvíjet a převzít za ně v patřičnou dobu přiměřený díl vlastní spoluzodpovědnosti“. Připomíná „soužitím s odlišností“, umožňují České republice, jako po staletí přirozené a výrazné součásti západoevropského civilizačního prostoru, „plně chápat integrační procesy založené na solidaritě evropských národů, jejich přínos i rizika“. Vytvá-

ření jednotného vnitřního trhu a hospodářské a měnové unie považuje za „adekvátní prostředek, jak otevřít prostor pro rozvoj dynamických ekonomických sil v Evropě“, přičemž „zároveň akceptuje i ostatní, mimoekonomické aspekty evropské integrace“. Bere s porozuměním, že „v moderním evropském vývoji je výměna části vlastní státní svrchovanosti za sdílený podíl na suverenitě nadstátní a na spoluzodpovědnosti nevyhnutelná“. Akceptuje „Evropskou unii takovou, jaká je a jakou ji bude dotvářet kolektivní moudrost členských států“, vnímá ji jako „spolupráci rovných partnerů“ a vyjadřuje připravenost České republiky „plně se podílet na dalším rozvoji a posilování Evropské unie“.

Na základě doporučení hodnotící zprávy Komise přijala ER na svém zasedání v Lucemburku v prosinci 1997 základní politické směry pro jednání o přistoupení, které bylo zahájeno koncem března 1998. V jeho první části proběhl tzv. *screening* českého práva, rozdělený podle jednotlivých věcných úseků do 31 kapitol, jehož cílem bylo posoudit stav slučitelnosti vnitrostátních předpisů s právním řádem Unie ve všech jeho oblastech (tři pilíře) a identifikovat otázky, u nichž lze buď do okamžiku přistoupení dosáhnout plně slučitelnosti, nebo bude nutné sjednat přechodná období či upravit zakládající smlouvy, resp. odvozenou legislativu Unie. V této souvislosti je namístě poukázat na institucionální změny, provedené Niceskou smlouvou právě s ohledem na budoucí rozšíření (Protokol o rozšíření). Pro uzavření Smlouvy o přistoupení se pak vyslovila Rada po obdržení stanoviska Komise a souhlasu Evropského parlamentu v prosinci 2002.

Vzhledem ke složité struktuře i značnému rozsahu práva Unie, počtu a složení účastníků tohoto pátého rozšíření (z nichž 4/5 procházeli v průběhu jednání různými stádii vnitřních společenských transformačních procesů) jsou struktura i objem smluvního dokumentu nebývale rozsáhlé. Zahrmuje téměř 5 000 stran textu (rozdílně podle jednotlivých jazykových znění) a člení se na:

Vlastní *Smlouvu o přistoupení*, kterou tvoří vedle preambule pouze tři články: zakládá se členství nových států v Unii, které se stávají stranami smluv, na nichž je Unie založena, za podmínek dále stanovených; Smlouva je integrována do právního a institucionálního systému Unie; vstup Smlouvy v platnost dnem 1. května 2004 je podmíněn ratifikací všemi státy a uložením ratifikačních listin u deponitáře smlouvy – vlády Italské republiky; pro případ nesplnění této podmínky některým z přistupujících států (netýká se tedy stávajících členských států) je Rada zmocněna jednomyslně provést některé nezbytné úpravy smluvního textu, mající usnadnit průchodnost ratifikace, aniž to bude mít vliv na vstup Smlouvy v platnost mezi ostatními smluvními stranami v dohodnutém termínu; jiného druhu je zmocnění orgánů Unie provést před přistoupením dodatečná opatření, předvídaná za účelem sjednání protokolů o přístupu nových členských států

k mezinárodním smlouvám, uzavřeným jako tzv. smíšené smlouvy s některými třetími státy nebo mezinárodními organizacemi, popř. za účelem usnadnění přechodu nových členských států od nástrojů předvstupní pomoci ke standardním režimům Společenství a provedení s tím spojených změn právních aktů; „novinkou“ ve srovnání s minulými případy přistoupení je ujednání o *ochranných opatřeních*, o jejichž použití může Komise rozhodnout ještě před vstupem Smlouvy v platnost (viz dále).

Akt o podmínkách přistoupení a úpravách smluv, který je nedílnou součástí Smlouvy o přistoupení, má pět částí (zásady, úpravy smluv, trvalá a přechodná ustanovení, prováděcí ustanovení), Přílohy I–XVIII a Protokoly č. 1–10. Zakotvuje závaznost práva Unie pro nové členské státy se sjednanými modifikacemi („technické adaptace“), společnými a individuálními výjimkami („přechodná období, derogace“) a zvláštními režimy.

Závěrečný akt jako součást Smlouvy obsahuje jednak 42 společných a individuálních prohlášení stávajících a nových členských států a 2 prohlášení Komise o výkladu některých ustanovení Smlouvy, jednak výměnu dopisů o informačním a konzultačním postupu při přijímání některých rozhodnutí a jiných opatření v období před přistoupením.

49.2 Základní otázky

Všechna ustanovení *zakládajících smluv* a veškeré platné *právní akty*, přijaté orgány Společenství a ECB před přistoupením (včetně těch, které byly přijaty až po podpisu Smlouvy o přistoupení), jsou pro nové členské státy *závazné* od okamžiku přistoupení, *účinnost* některých z nich však byla odložena v důsledku sjednaného přechodného období. K přenesení pravomocí na Unii došlo tedy ve všech nových členských státech ve stejné míře zároveň, tj. bez ohledu na rozsah sjednaných přechodných období, výkon těchto pravomocí byl však dočasně v daném rozsahu delegován zpět. Účinky právních nástrojů ve dvou oblastech původně zavedené variabilní spolupráce mezi členskými státy jsou diferencovány, ačkoli závaznými se tyto nástroje stávají už od počátku členství v Unii: tzv. *schengenský protokol* včetně prováděcích aktů a dohod jsou účinné ihned, zatímco ostatní součásti schengenského *acquis* až na základě jednomyslného rozhodnutí Rady po splnění obecných podmínek; nový členský stát se účastní *hospodářské a měnové unie* zprvu jako členský stát, pro který platí výjimka podle čl. 122 SES, který také stanoví podmínky, za nichž může být na takový členský stát vztahena i zbývající část *acquis* HMU, tj. závazky třetí etapy, spojené se zavedením společné měny.

Nové členské státy dále přijaly závazek řídit se všemi *mezinárodními smlouvami*, uzavřenými Společenstvím s třetími státy a jinými mezinárodními organizacemi, a přistoupit k mezinárodním smlouvám, uzavřeným členskými státy mezi sebou, včetně rozhodnutí a dohod přijatých zástupci vlád zasedajícími v Radě, protokolů rozšiřujících výkladovou jurisdikci ESD ve vztahu k těmto smlouvám a nástrojů mezivládní spolupráce z oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí (tzv. třetí pilíř EU), jakož i k mezinárodním smlouvám, uzavřeným všemi členskými státy, popř. společně se Společenstvím (jako tzv. smíšené smlouvy) s třetími státy, mezinárodními organizacemi nebo subjekty z třetích států.

Platí pro ně – stejně jako pro stávající členské státy – prohlášení, usnesení nebo jiné postoje ER nebo Rady.

Nové členské státy se rovněž zavázaly odstoupit od svých (dvoustranných a mnohostranných – CEFTA) *dohod o volném obchodu*, které jsou nadále neslučitelné s vnitřním trhem, resp. Společnou obchodní politikou, a uvést své postoje ve vztahu k mezinárodním organizacím a závazky z jiných mezinárodních smluv, jejichž smluvními stranami je také Společenství nebo jiné členské státy, do souladu se svými právy a povinnostmi vyplývajícími z členství v Unii.

49.3 Změny Smluv ES a EU

1402 Ve smyslu čl. 2/3 Protokolu o rozšíření EU, připojeném k Niceské smlouvě, stanoví Akt o podmínkách přistoupení celkový počet poslanců *Evropského parlamentu* na 729, přičemž u stávajících členských států (s výjimkou Německa) došlo ke zvýšení kvóty, ČR připadla kvóta stejná jako obdobně lidnatým členským státům – 24.

Pro účely hlasování kvalifikovanou většinou v *Radě* byly zachovány kvóty stávajících členských států, ČR připadla kvóta stejná jako obdobně lidnatým členským státům – 12. Limit stanovený v Protokolu o rozšíření EU pro přijetí aktu Radou (169 hlasů z 237, tj. 71,3 %) byl nepatrně zvýšen (232 hlasů z 321, tj. 72,3 %). Ostatní pravidla váženého hlasování zůstala nezměněna: dvě třetiny členských států, pokud Rada přijímá akt bez návrhu Komise (dvojitá většina), popř. 62 % celkového počtu obyvatel Unie, ověřovaných na žádost členského státu (trojitá většina).

Jeden státní příslušník každého nového členského státu bude členem *Komise*, přičemž pro období do jmenování Komise nové (dne 31. října 2004) budou tito jmenováni kvalifikovanou většinou v Radě po vzájemné dohodě s předsedou Komise.

Počet soudců *Soudu prvního stupně* byl v Protokolu o Statutu ESD stanoven na 25; počet soudců *Evropského soudního dvora* je dán pevným pravidlem podle čl. 221 SES (jeden soudce z každého členského státu).

Obdobné změny při zachování stávajících proporcí byly provedeny také ve složení *Účetního dvora, Hospodářského a sociálního výboru a Výboru regionů*. Podle platných pravidel (čl. 29/1 a 29/2 Protokolu o statutu ESCB a ECB), vycházejících z klíče kombinujícího podíly členských států na populaci a na hrubém národním důchodu Společenství, se automaticky zvyšuje upsaný základní kapitál *Evropské centrální banky* a horní hranice částky devizových rezerv, které mohou být převedeny na ECB.

Dále jsou Rada, popř. Komise zmocněny provést trvalé úpravy dříve přijatých aktů, uvedených v přílohách, které jsou nezbytné v důsledku přistoupení nových členských států. Na přechodnou dobu do počátku volebního období EP 2004–2009 (tj. do 31. října 2004) se zvlášť upravují počty poslanců a hlasovací kvóty v Radě pro nové členské státy. Akt o přistoupení také přiměřeně upravuje některé otázky rozpočtu Společenství do roku 2006 (příspěvkovou povinnost nových členských států, jejich účast na čerpání prostředků ze strukturálních fondů Společenství), přičemž dochází k postupnému nahrazování předvstupních finančních nástrojů pomoci; kontrolní pravomoc Komise a Účetního dvora včetně ověřování využití finančních prostředků Společenství prostřednictvím Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) zůstávají nedotčeny

1404 Až do konce tříletého období po přistoupení může nový nebo stávající členský stát požádat Komisi o povolení přijmout za účelem nápravy *zvláštní ochranná opatření*, pokud by mu buď vznikly vážné obtíže v některém odvětví hospodářství, nebo by mohlo dojít k vážnému zhoršení hospodářské situace určitého území. Vhodná ochranná opatření může na žádost členského státu přijmout i sama Komise, poté, co přihlédne k názorům a stanoviskům dotčených členských států, přičemž se může odchýlit od Smlouvy, ale jen v míře, která nejméně naruší fungování vnitřního trhu a nebude zahrnovat zavedení hraničních kontrol. Rovněž v případě neplnění smluvních závazků novým členským státem, které vážně naruší fungování vnitřního trhu nebo vyvolá bezprostřední nebezpečí takového narušení, může Komise na žádost členského státu nebo z vlastního podnětu přijmout přiměřená a nediskriminující ochranná opatření, jež nesmějí sloužit jako prostředek zastřeného omezení obchodu. Taková opatření mohou být v odůvodněném případě přijata již před přistoupením a mohou být uplatňována po nezbytnou dobu, dokud nebude porušený závazek splněn (tedy případně i déle než tři roky po přistoupení). Zvláštní úprava ochranných opatření

se navíc týká vzájemného uznávání v oblasti spolupráce v trestních a občanských věcech (Hlava VI. SEU, resp. Hlava IV. SES), společné zemědělské politiky a uplatňování veterinárních a rostlinolékařských pravidel.

Směrnice a rozhodnutí, určené podle čl. 249 SES všem stávajícím členským státům, se považují za určené i všem novým s tím, že tyto ke dni přistoupení zajistí jejich implementaci (nebyla-li sjednána v této smlouvě jiná lhůta). Novému členskému státu může Rada před přistoupením povolit dočasnou odchylku od aktů, přijatých po 1. listopadu 2002 (den ukončení jednání o přistoupení).

49.4 Přechodná období

1405 Tato část Smlouvy o přistoupení je zdaleka nejrozsáhlejší, neboť taxativně stanoví *dočasné výjimky z aplikace acquis* Unie (zakládajících Smluv a jiných pramenů primárního práva nebo odvozených právních aktů), sjednané (co do počtu výrazně) ve prospěch ochrany některých životních zájmů nových členských států, ale i (některých) stávajících členských států. Jejich povaha i rozsah spolu s restriktivním výkladem podle judikatury ESD však v žádném případě neodůvodňují závěr, že je tím narušena celková jednota práva Unie nebo že novým státům vzniká diskriminující členství „druhé kategorie“.

Důvodem pro tyto *výjimky na straně nových členských států* byl především významný dopad nákladů spojených s plnou aplikací *acquis* na finanční postavení hospodářských subjektů, popř. – na národohospodářské úrovni – na situaci veřejných rozpočtů, ale i na aktuální životní úroveň obyvatelstva, vedle toho byly důvodem ale i některé zřetele mimoekonomické. Společným znakem této skupiny přechodných období je rozložení nákladů přistoupení na určité časové období, chránit některá hospodářská odvětví proti případně zprvu neúnosnému tlaku vnitřního trhu a zajistit plynulý přechod mechanismů předvstupní pomoci na standardní režim Společenství, přičemž míra ochrany nesmí být přísnější, než jaká byla praktikována ještě na základě Evropských asociačních dohod. Vzhledem k značným rozdílům v postavení jednotlivých nových členských států jsou některá přechodná období nastavena jako vnitřně diferencovaná, což umožňuje postupné opouštění či ukončení některých přechodných období v relaci k jednotlivým stávajícím členským státům v závislosti na míře dosažené stabilizace vývoje. Standardním prvkem, použitým i u minulých vln rozšíření Unie, je mechanismus průběžného hodnocení opodstatněnosti trvání přechodných období.

Přechodná období, sjednaná *ve prospěch ČR* v Příloze V, se týkají šesti oblastí (z 31 kapitol agendy pro jednání o přistoupení), v nichž lze po stanovenou dobu nadále aplikovat vnitrostátní právní předpisy, neslučitelné s *acquis communautaire*:

- a) v oblasti volného pohybu kapitálu se jedná o dvě přechodná období: o omezení nabývání rekreačních objektů (tzv. objektů vedlejšího bydlení) občany jiných členských států a společnostmi se sídlem v těchto státech, které nemají pobočku na území ČR, po dobu 5 let, a o omezení nabývání zemědělské a lesní půdy těmito subjekty po dobu 7 let (Komisí může být posléze uvedena výjimka v případě vážného narušení trhu těmito nemovitostmi na žádost ČR prodloužena o další 3 roky), což se však nevztahuje na samostatně hospodařící zemědělce, kteří se chtějí v ČR usadit;
- b) v oblasti zemědělské politiky jde o výjimku pro 52 českých zpracovatelských podniků (producentů masa) z platnosti hygienických předpisů Společenství do konce roku 2006, o výjimku pro pěstitele vína (z obdobného důvodu), trvalou výjimku pro všechny, kdo pálí domácí slivovici pro vlastní potřebu, výjimku pro zachování označení o původu výrobku „Budějovické pivo“ pro obchodní účely, o výjimku pro dodavatele specifických krmných směsí nejpozději do roku 2005 a o výjimku u minimálních požadavků na velikost klecí pro slepice v drůbežárnách;
- c) v oblasti dopravní politiky bylo dohodnuto na reciproční bázi dvouleté období pro nákladní kabotáž, prováděnou dopravci na území jiného členského státu (s opcí dvojího prodloužení), které má fakultativní povahu (jeho využití záleží na individuálním rozhodnutí daného členského státu);
- d) v oblasti politiky ochrany životního prostředí se výjimka týká čistíček odpadních vod (u obcí o velikosti 2–10 tisíc obyvatel do roku 2010, u vybraných 36 obcí nad 10 tisíc obyvatel jen do roku 2006), sběru a recyklace obalů (připouští např. uplatnění komunitárního standardu jen ve výši 12 % požadované úrovně v roce 2004), emisí oxidu siřičitého u dvou podniků těžkého průmyslu;
- e) v oblasti energetiky bylo dojednáno postupné dokončení procesu vytváření minimálních zásob ropy (do r. 2005) a otevírání domácího trhu se zemním plynem (do konce r. 2004); naproti tomu společné česko-rakouské prohlášení o Jaderné elektrárně Temelín nemá povahu přechodného období, nýbrž jen potvrzení dvoustranných závazků ze „Závěrů melkského procesu a následných opatření“ (2001);
- f) v daňové oblasti byla ponechána možnost nižší sazby DPH u dodávek tepla a teplé vody pro bydlení a výjimka u stavebních prací při výstavbě

1406

8

objektů určených k bydlení (v obou případech do konce r. 2007), stejně jako u spotřební daně na cigarety a tabákové výrobky (do konce r. 2006, resp. 2007), trvalá výjimka platí u vyšší úrovně minimálního obrátu (35 tis. eur) pro účely registrace plátců DPH (obě tyto výjimky se vztahují i na ostatní nové členské státy) a u malovýrobců alkoholu pro vlastní spotřebu (tradiční tzv. pěstitelské pálení ovocných destilátů), kteří jsou osvobozeni od spotřební daně (stejně platí pro Slovensko a Maďarsko).

Podobný význam jako ustanovení o přechodných obdobích mají i podmínky, dodatečně stanovené v Protokolu č. 2 o restrukturalizaci českého ocelářského průmyslu, podle nichž se vyjmenované případy státní podpory, poskytnuté v letech 1997–2003, které by po vzniku členství neodpovídaly čl. 87 a 88 Smlouvy, považují za slučitelné s vnitřním trhem.

1407 Přechodná období sjednaná ve prospěch stávajících členských států se týkají těchto oblastí:

- a) volného pohybu osob, kde členský stát může omezit vstup pracovníků z ČR na svůj pracovní trh po dobu dvou let od přistoupení (nikoli však nad rámec stavu omezení přípustného podle Evropské dohody), kdy následuje automatické přezkoumání důvodů pro pokračování přechodného období na další tři roky, a po jejich případném uplynutí by k novému prodloužení ještě o dva roky mohlo dojít, jen pokud by byl v dotčeném členském státě vážně narušen trh práce nebo by takové narušení hrozilo; Rakousko a Německo mohou přijmout zvláštní ochranná opatření proti přílivu českých pracovníků do „citlivých“ odvětví přeshraničního poskytování služeb (např. ve stavebnictví, čištění budov nebo kamenictví); toto přechodné období omezuje volný pohyb pracovníků ze všech nových členských států (s výjimkou Malty a Kypru), a to i ve směru do jiných nových členských států;
- b) v oblasti Společné zemědělské politiky povede odlišný systém financování českých zemědělců k postupnému nárůstu plateb z 25 % úrovně stávajících členských států v roce 2004 na 100 % úroveň v roce 2013, přičemž je ČR dovoleno částečné vyrovnání rozdílu ze státního rozpočtu; dílčí kompenzace bude ČR poskytnuta z rozpočtu Společenství (jde opět o pozitivní výjimku z rozpočtových pravidel platných na léta 2004–2006);
- c) do tohoto výčtu lze zařadit i výjimku ve vztahu k principu komunitárního vyčerpání práv z patentu, kdy dovozu farmaceutického výrobku uvedeného na trh v novém členském státě a tam před nabytím účinnosti patentové legislativy Společenství nechráněného může být zabráněno

vstoupit na trh stávajícího členského státu, kde jeho ochrana podle této legislativy platí.

Z prohlášení, připojených k Závěrečnému aktu je třeba zmínit Prohlášení ČR k čl. 35 SEU, podle něhož ČR přijímá pravomoc ESD k řízení o předběžné otázce v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech a vyhrazuje si právo uložit ve svých vnitrostátních předpisech soudům nejvyššího stupně povinnost předložit tuto otázku. Převážná většina ostatních prohlášení je vyjádřením vůle účastníků smluvních stran posuzovat omezující ustanovení Smlouvy o přistoupení způsobem co nejpříznivějším ve vztahu k naplnění cílů, které rozšíření sleduje.

1408