

# Evropské právo

Luboš Tichý  
Rainer Arnold  
Pavel Svoboda  
Jiří Zemánek  
Richard Král

2. vydání  
2004



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, není-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 sbližování práva bylo politicky 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 sbližování 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 pro 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. Oznamování 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 představitelů 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 dvojitě 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 případně pravomoc k rozhodnutí opět Radě, která jej musí přijmout kvalifikovanou většinou.

ESD byl pojem harmonizace práva vykládán *extenzivně* nejen jako sblížení 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

**410** 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 materie, 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. Odstrašujícím 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 činností spojených s daným povoláním smí přijímající členský stát požadovat po uchazeči absolvování doškolovacího, 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,

příčemž 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 dávana směrnícím (Protokol o použití zásad subsidiarity a proporcionality, bod 6).

Příjetí 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 směrnícemi 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 směrnícemi 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 sblížení 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 loajalitu.

**412** *Nařízení* je nejuplnějším 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 politika

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).

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 sblížení práva ve značné míře formy směrnice



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.

- 414 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: 415

- a) samostatnost komunitárního práva,
- b) 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. 416

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,