

# Evropské právo

Luboš Tichý  
Rainer Arnold  
Pavel Svoboda  
Jiří Zemánek  
Richard Král

2. vydání  
2004



státy a s NATO; pod záštitou Rady brát na sebe odpovědnost za politické řízení rozvoje vojenské akceschopnosti podle typu krize, jíž EU případně čelí.

*Vojenský výbor EU* [Military Committee of the European Union – VVEU (EUMC)] byl založen rozhodnutím Rady 2001/79 (ÚL L 2001, 27, 1). Skládá se z vrchních velitelů obrany členských států, zastoupených vojenskými zástupci.

VVEU odpovídá za to, že Politickému a bezpečnostnímu výboru poskytuje vojenské poradenství ve všech věcech EU, zejména rozvoje vojenských aspektů krizového řízení, vyhodnocování rizik hrozících krizi; vojenský vztah EU k neevropským členům NATO a ke kandidátským zemím EU – členů NATO; odhad finanční nákladnosti operací a cvičení.

*Satelitní centrum* (Satellite Centre – EUSC) bylo zřízeno společnou akcí č. 2001/555 (ÚL L 2001, 200, 5) podle čl. 14 SEU k politickému monitorování na podporu společné zahraniční a bezpečnostní politiky (tzv. II. pilíř EU). Působí od 1. ledna 2002 a jeho sídlem je Torrejón de Ardoz (Šp.).

*Vojenská jednotka EU* (Military Staff of the European Union – EUMS) byla zřízena rozhodnutím Rady č. 2001/80 (ÚL L 2001, 27, 7). Na jejím základě poskytují členské státy EU své vojáky ke službě v této jednotce.

Úkolem jednotky je provádět varování, vyhodnocování situace a strategické plánování v rámci „úkolů z Petersbergu“, obsažených z čl. 17 EU včetně plnění úkolů VVEU, zejména jako zdroj vojenských znalostí EU, spojka mezi VVEU a ostatními vojenskými zdroji, dostupnými pro EU; varování, plánování, vyhodnocování a doporučování k obecné vojenské strategii EU a provádění rozhodnutí VVEU.

Podmínky poskytování vojáků členských států EU jsou předmětem rozhodnutí Rady č. 2001/496 (ÚL L 2001, 181, 1). Vojáky lze takto převelet nejdéle na dobu 3 let. Rozhodnutí upravuje mj. otázky hodností, odbornosti a znalostí jazyků, sociálního zabezpečení, přerušeni nebo ukončení převelení a pracovní podmínky.

## Část čtvrtá Přidružení ČR k ES

## Kapitola 46. Evropská dohoda o přidružení

**Literatura:** *Neústupná, L.* Přidružení k ES a ČSFR. Právník, 1991, s. 960; *Pavknerová, 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 opatrickou politiku podpory společné platformy Rady vzájemné hospodářské pomoci. Trvajícím bezsmluvním stav 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 výrobců 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 hlavním cílem RVHP bylo oslabit negociační pozici Společenství, když už bylo zjevné, 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 opouštění vypjatých ideologických předsudků. Postupně se osmělovaly k uzavírání dvoustranných, nejprve tzv. *komoditních dohod* s EHS o obchodu ocelí, textilem 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.). Řadou 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

**1373** 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 nepřímo, a to v preambuli, a tvoří 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, instituci 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 pomoci 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

**1375** 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 plné 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, plné 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 podržují 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-*

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

- 1378** Z hlediska zapojení ČR do integračního procesu je velmi důležitou podmínkou sbližování (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. *Bilou knihu*, naznačující priority tohoto procesu a jejich pořadí.

#### Hospodářská spolupráce

- 1379** 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; 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

- 1380** 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 essenském 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.

**1382** 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 předvstupní 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 „předvstupní strategie“ byly však navzájem málo propojeny a nepřinášely dostatečně efektivní výsledky.

**1383** 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 předvstupní 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 předvstupní 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), zpřístupnění *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. *twining*).

## 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 podvýbo-ru 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 oce- lářských 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 apliko- vaných ČR na dovozy zpracovaných zemědělských výrobků, původem ve Spole- čenství (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 ustano- vení 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 ESÚO“ (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 při- pravuje její zasedání. *Parlamentní výbor přidružení*, který je tvořen členy Parla- mentu 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 vr- cholného 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-



šejcích 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 sbližování 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 sbližování 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. Stálí členové VVEI jsou současně členy Rady přidružení, nestálí 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 1. náměstkovi ministra, předsedařícímu 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 sbližování 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.

1386

## Kapitola 48. Sbližování práva ČR s právem ES a EU

**Literatura:** Dauses, M. A., Verny, A., Zemánek, J. Metodické zásady sbližování 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 *Pavliček, V.* Suverenita a evropská integrace. Vodnář, 1999; *Král, R.* Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR. Praha : C. H. Beck, 2002, s. 158; *Král, R.* Ke sblížení 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 sblížení 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 směrnic Evropské unie v právním řádu České republiky. AUC – Juridica, 1997, č. 1, s. 87.

#### 48.1 Úvod

- 1387** Proces sblížení práva ČR s právem ES a EU je nedílnou součástí příprav ČR ke vstupu do EU. Ke sblížení dochází již od roku 1991 v návaznosti na přijetí vládního usnesení č. 396/91. K zintenzivnění sblížení došlo po zahájení přístupových negociací mezi ČR a EU v roce 1998. V současnosti existuje reálný předpoklad, že sblížení předpisů ČR s předpisy ES a EU bude, v zásadě, dovršeno před předpokládaným vstupem ČR do EU dne 1. května 2004.

#### 48.2 Pojem sblížení

- 1388** Sblížení 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 sblížení nelze v žádném případě omezovat pouze na formální přejímání obsahu předpisů ES a EU do předpisů ČR. Sblížení v sobě též nezbytně zahrnuje zajišťování náležité aplikace, dodržování a vymahatelnosti sblížených předpisů ČR.

#### 48.3 Důvody pro sblížení

- 1389** Důvody pro sblížení 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 sblížením našich předpisů s předpisy ES a EU dochází k napojování našeho trhu na společný trh ES. Sblížením dochází k odstraňování právně-technických bariér našeho přístupu na společný trh ES. Jinak řečeno, sblížením 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 sblížením svých předpisů s předpisy ES a EU prokazovala svoji politickou vůli stát se členem EU. Zároveň ČR tímto sblížením 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 sblížení

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

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

Objekt sblížení 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 sblížení 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. Takoveto 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

**1391** 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 jí 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 směnicemi 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 směnicemi 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 směnicí č. 1999/74 ES o kletcových 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 dotčený 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.

Doložka 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 vládním návrhům zákonů, kterými dochází k transpozici předpisů ES a EU, připojuje tzv. srovnávací tabulka, srovnávací text návrhu zákona s textem příslušného předpisu ES a EU. Poslanci tak mají možnost určitě 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 směrnic a nařízení při sblíživání*

**1394** Prvním metodickým pravidlem je pravidlo zdůrazňující nutnost rozlišování mezi sblíživáním se směrnicemi ES a sblíživáním 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 sblíživání 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 přenese 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 potřebného sblíživání předpisů ČR s nařízeními ES ve smyslu přenášení obsahu nařízení do předpisů ČR je však třeba odlišovat sblíživání 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 náležitě aplikace, dodržování a vymahatelnosti. ČR by tudíž již v současné předvstupní etapě měla v rámci procesu sblíživání 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 sblíživání předpisů ČR se směrnicemi ES je bezesporu promítnutí obsahu směrnic do předpisů ČR, pak u sblíživání předpisů ČR s nařízeními ES tomu tak není. Jádrem sblíživání předpisů ČR s nařízeními ES 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 směrnic*

**1395** 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 okamžiky 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. Přebírali se tedy text směrnice do transpozičního předpisu v ČR, nepřebíral 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 náležitě zohlednění věcné či osobní působnosti komunitárních předpisů, zejména směrnic ES, při sblíživání 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 sblíživání 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 podrobena 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

**1397** 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

**1398** 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 náležité 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 nenáležité 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, Kypr, 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.

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 příležitostí“, který tento proces nabízí. Evropskou unii chápe jako „dílo, ne vždy dokonalé, jako každé lidské dílo, ale dílo životaschopné a perspektivní, které jako „unikátní, nesamozřejmé, 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 dále, že vlastní „pozitivní i bolestivé historické zkušenosti“ a identita, vytvořená „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 částí 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.

**1400** 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 nebyvale rozsáhlé. Zahnuje 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 vztážena i zbývající část *acquis* HMU, tj. závazky třetí etapy, spojené se zavedením společné měny.

1401

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

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 omezování 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 Přejchodná 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 rozložit náklady přistoupení na určité časové období, chránit některá hospodářská odvětví proti případně zprvu neúnosnému tlaku vnitřního trhu a zajistit plynulý přechod mechanismů představní 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.

Přejchodná 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 nabyvání 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 nabyvání zemědělské a lesní půdy těmito subjekty po dobu 7 let (Komisi 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 (producenti masa) z platnosti hygienických předpisů Společenství do konce roku 2006, o výjimku pro pěstitele vína (z obdobného důvodu), trvalou 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 kobotáž, prováděnou dopravní 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 siričitého 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



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.