

Evropské právo

Luboš Tichý
Rainer Arnold
Pavel Svoboda
Jiří Zemánek
Richard Král

2. vydání
2004



C·H·BECK

Jiří Zemánek (nar. 1950), vystudoval Právnickou fakultu UK (1974) a VŠE zahraniční obchod (1973), obhajoba kandidátské disertační práce (1978). Další studia absolvoval v Hamburku (Max-Planck-Institut), Lausanne (Institut suisse de droit comparé), ve Florencii (European University Institute) aj. Od roku 1973 do 1992 vědecký pracovník Ústavu státu a práva ČSAV, od roku 1993 odborný asistent na katedře evropského práva Právnické fakulty UK, předseda České asociace pro evropská studia a člen Legislativní rady vlády ČR. Je hostujícím profesorem mj. na College of Europe ve Varšavě. Zaměřuje se na obecnou část práva EU, otázky měnové unie a mezinárodní ekonomické právo, stejně jako na otázku harmonizace práva.

Richard Král (nar. 1963), absolvoval Právnickou fakultu UK (1987) a stal se asistentem a pak odborným asistentem na katedře mezinárodního práva Právnické fakulty UK. V roce 1991 a 1992 absolvoval postgraduální studium na univerzitě v Amsterdamu a získal titul Master of Laws (LL.M.). Od roku 1993 je členem katedry evropského práva Právnické fakulty UK, v roce 2003 se habilitoval. Středem jeho zájmu je evropské právo, kde se soustřeďuje především na jeho základy a sbližování s vnitrostátním právem.

Přehled obsahu

	str.	m.č.
Předmluva	V	
Autoři jednotlivých kapitol	X	
O autorech	XI	
Obsah	XVII	
Základní literatura	XLIII	
Seznam použitých zkratk	XLV	
Část první. Východiska	1	
Kapitola 1. Historie evropské integrace	3	1
Kapitola 2. Přehled evropských organizací	20	32
Kapitola 3. Pojem evropského práva	26	45
Část druhá. Základy Evropské unie	31	
Hlava I. Cíle, postavení a pravomoci EU	33	
Kapitola 4. Evropská společenství a Evropská unie – podstata a koncepce	33	54
Kapitola 5. Členství	67	105
Kapitola 6. Pravomoci evropských společenství	83	133
Hlava II. Evropa občanů	109	
Kapitola 7. Občanství Unie	109	173
Kapitola 8. Ochrana lidských práv	113	179
Hlava III. Institucionální systém	141	
Kapitola 9. Přehled orgánů	141	211
Kapitola 10. Základní orgány	143	212
Kapitola 11. Zvláštní komunitární orgány a postupy	186	291
Kapitola 12. Ostatní orgány	188	297

	str.	m.č.
Kapitola 13. Podmínky fungování orgánů	197	323
Hlava IV. Systém evropského práva	221	
Kapitola 14. Prameny evropského práva	221	344
Kapitola 15. Tvorba evropského práva	248	387
Kapitola 16. Povaha komunitárního práva	278	415
Kapitola 17. Sankce a nucený výkon komunitárního práva ...	321	467
Hlava V. Soudnictví a právní ochrana	329	
Kapitola 18. Základy evropského soudnictví	329	477
Kapitola 19. Zásady řízení a procesní instituty	337	494
Kapitola 20. Jednotlivé druhy řízení	353	528
Část třetí. Hmotné právo ES	389	
Hlava VI. Základy vnitřního trhu	391	
Kapitola 21. Pojem vnitřního trhu	391	634
Kapitola 22. Volný pohyb zboží	399	648
Kapitola 23. Obecné otázky volného pohybu osob	449	725
Kapitola 24. Volný pohyb pracovníků	465	743
Kapitola 25. Svoboda podnikání (usazování)	479	773
Kapitola 26. Volný pohyb služeb	488	793
Kapitola 27. Volný pohyb kapitálu a plateb	500	813
Hlava VII. Společná pravidla vnitřního trhu	517	
Kapitola 28. Soutěž	517	836
Kapitola 29. Daně	604	1023
Kapitola 30. Evropské soukromé právo	614	1041
Hlava VIII. Společné politiky	673	
Pojem	673	1138
Kapitola 31. Zemědělská politika	674	1139
Kapitola 32. Dopravní politika	681	1147
Kapitola 33. Energetická politika	686	1155
Kapitola 34. Životní prostředí	691	1162
Kapitola 35. Výzkum a vývoj technologií	699	1182
Kapitola 36. Vzdělávání	701	1184
Kapitola 37. Kulturní politika Společenství	707	1190
Kapitola 38. Transevropské sítě	710	1193
Kapitola 39. Hospodářská a sociální soudržnost	713	1196
Kapitola 40. Zdravotní politika	715	1200

	str.	m.č.
Kapitola 41. Ochrana spotřebitele	720	1205
Kapitola 42. Hospodářská a měnová unie	728	1215
Kapitola 43. Sociální politika a pracovní právo	747	1233
Kapitola 44. Spolupráce v oblasti justice a vnitřních věcí	771	1276
Hlava IX. Vnější vztahy	787	
Kapitola 45. Vnější vztahy a mezinárodní subjektivita	787	1308

Část čtvrtá. Přidružení ČR k ES

821

Kapitola 46. Evropská dohoda o přidružení	823	1372
Kapitola 47. Instituce přidružení	831	1384
Kapitola 48. Sbližování práva ČR s právem ES a EU	833	1387
Kapitola 49. Smlouva o přistoupení ČR k EU	841	1399

Věcný rejstřík

851

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

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

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

4.2.4.2 Konflikty cílů a jejich řešení

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

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

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

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

4.2.5 Právní význam cílů společenství

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3.1 Základ Evropské unie

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

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

4.3.2 Cíle Evropské unie

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

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

- ekonomické a sociální soudržnosti, zavedením hospodářské a měnové unie, vedoucí k přijetí jediné měny;
- b) prosazovat svou identitu na mezinárodní scéně, zejména prováděním společné zahraniční a bezpečnostní politiky, včetně dlouhodobé koncepce společné obranné politiky, která by mohla postupně vést ke společné obraně;
 - c) posilovat ochranu práv a zájmů státních občanů svých členských států zavedením občanství Unie;
 - d) rozvíjet úzkou spolupráci v oblasti justice a vnitřních věcí;
 - e) v plném rozsahu zachovat právní systém společenství (*acquis communautaire*), rozvíjet ho, a postupem podle čl. 48, to je prostřednictvím Konference představitelů vlád členských států, posoudit, do jaké míry je zapotřebí revidovat politiky a formy spolupráce.

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

4.3.3 Zásady činnosti Evropské unie

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

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

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

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

4.3.4 Formy jednání Evropské unie (sekundární právo)

Evropská rada poskytuje Unii nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezuje všeobecné politické směry (srov. čl. 4/1 SEU). 100

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

4.3.5 Poměr Evropské unie k evropským společenstvím

Vztah Evropské unie k evropským společenstvím je v zásadě definován v čl. 47 SEU. Toto ustanovení rozlišuje předpisy Smlouvy EU, které výslovně mění zakládací smlouvy tří společenství (srov. Hlavy II.–IV.). Stanoví se, že Smlouva o Evropské unii tyto zakládací smlouvy ponechává nedotčeny, ledaže by se v hlavě VII. (v závěrečných ustanoveních) stanovilo něco jiného. Článek 29 pak stanoví, že členské státy považují za účelem dosažení cílů Unie, zvláště volného pohybu osob, za věci společného zájmu určité záležitosti, aniž by byly dotčeny pravomoci evropského společenství. Podle tohoto ustanovení členské státy nesmějí přijmout opatření v oblasti například spolupráce justice a vnitřních věcí, která by byla v rozporu s právními akty orgánů Společenství tak, aby se vyhnuly například právním účinkům určitých předpisů sekundárního práva anebo obešly pravomoci Evropského parlamentu. 101

4.4 Právní subjektivita evropských společenství

4.4.1 Právní subjektivita obecně

Pojem právní subjektivity znamená schopnost mít práva a povinnosti. Právní subjektivita může být neomezená, ale může být věcně limitována. Tři evropská společenství jsou právní subjekty věcně omezené na oblast jejich úkolů. Tento aspekt je součástí každé zakládací smlouvy. 102

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

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

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

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

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

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

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

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

Mezinárodněprávní subjektivita evropských společenství je předmětem kapitoly 45.

4.4.3 Právní povaha Evropské unie

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

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

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

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

Kapitola 5. Členství

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

5.1 Vymezení členství a jeho povaha

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

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