

# K fundovanějšímu chápání teorie a praxe komunitárního práva

*Arsène Věrný, Manfred A. Dausés: Evropské právo se zaměřením na rozhodovací praxi Evropského soudního dvora. Ústav mezinárodních vztahů s přispěním PHARE, Praha 1998, 448 stran, ISBN 80-85864-41-X.*

Ústav mezinárodních vztahů, který již po řadu let svou knižní i časopiseckou produkcí vydatně přispívá k šíření znalostí o komunitárnímu právu a institucích, obohatil českou literaturu v této oblasti novou publikací – Evropské právo se zaměřením na rozhodovací praxi Evropského soudního dvora –, která se kromě reprezentačního zevnějšku vyznačuje i originálním pojetím a podnětným obsahem.

Jejími autory jsou dva vědci spjatí – každý svým způsobem – s českým, německým i komunitárním právním prostředím: doc. dr. Arsène Věrný, M. E. S., člen advokátního sdružení Gaedertz & Cons., Köln am Rein, hostující profesor a vedoucí Katedry mezinárodního a evropského obchodního práva Fakulty mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze, hlavní poradce PHARE pro sblížení práv České republiky s právem ES; prof. dr. Manfred A. Dausés, vedoucí Katedry veřejného práva univerzity v Bamberku, hostující profesor Právnické fakulty Univerzity Karlovy, dlouholetý spolupracovník a nyní vědecký ředitel Evropského soudního dvora v Lucemburku.

Publikace byla inspirována činností autorů na projektu PHARE Approximation of Legislation in the Czech Republic, probíhající od ledna 1995. Jejich zkušenosti – jak uvádějí v předmluvě – potvrdily, že vypracování nejen informačního, ale i výkladového materiálu v českém jazyce má klíčový význam jak pro výuku evropského práva, tak i pro legislativní a aplikační činnost.

Publikace Evropské právo se zaměřením na rozhodovací praxi Evropského soudního dvora je rozdělena do osmi kapitol.

První kapitola – *Právní význam Evropské dohody a Bílé knihy Evropské komise*<sup>1</sup> – vysvětluje právní povahu etapy přidružení a rozdílů v nazírání na Evropskou dohodu z hlediska komunitárního práva a z hlediska práva České republiky. Zamýšlí se i nad možnostmi přednosti ustanovení Evropské dohody před zákonem v rozsahu předmětu jeho úpravy, stanoví-li tak sám zákon (např. § 64 zákona o zadávání veřejných zakázek). Rovněž upozorňuje na potenciální bezprostřední účinek asociačních dohod. (Tato možnost je podle mého názoru spíše teoretická.)

Bílou knihu 1995 charakterizuje první kapitola jako jednu ze součástí předvstupní strategie. Zdůrazňuje však, že z právního hlediska neprejudikuje jednání o vstupu do Evropské unie ani přechodná opatření a že rovněž nemění smluvní vztahy mezi Společenstvím a stranami Evropské dohody.

Této charakteristice je nutné dát zapravdu, stejně jako zjištění, že se výčet právních aktů ES uvedený v příloze Bílé knihy v podstatě omezuje na problémy vnitřního trhu. K tomu je možné dodat, že v otázkách volného pohybu zboží se Bílá kniha v podstatě zaměřuje jen na problematiku technických požadavků na výrobky (jde ovšem i tak o problematiku obsaženou a náročnou).

V závěru se první kapitola zmiňuje o Úřadu pro výměnu informací o technické pomoci (TAIEX), zřízeném Komisí ES. Tento úřad se postupně stal jedním z hlavních nástrojů napomáhajících ke sblížení práva na mnohostranné úrovni.

Autoři konečně neopomíjejí ani známý poznatek, že sblížení legislativy samo o sobě nezajišťuje ještě žádoucí výsledky, chybí-li náležitá institucionální zajištění (každý úkol musí

mít v některém rezortu svého gestora, který zaručí nejen soulad právních textů, ale také provádění sladěných předpisů v praxi).

Druhá kapitola – *Funkce a struktura ES/EU<sup>2</sup>* – je nejobsáhlejší. Ukazuje především ve světle primárního práva vývoj a stav Společenství (správně přitom rozlišuje „ES“ mající zákonodárnou pravomoc a „EU“, která tuto pravomoc postrádá). Zajímavý je exkurz, podávající zhuštěný historický přehled tohoto procesu (nechybí zde ani zmínka o ideji Panevropské unie, jež byla osobou svého iniciátora – hr. Coudenhove-Kalergiho – spjata s československou meziválečnou politickou scénou). Větší pozornost by patrně zasluhoval vznik a uspořádání Montánní unie (míra nadstátnosti, ztělesněná v pravomocích Vysokého úřadu, značně převyšovala všechny počiny, které následovaly; tyto pravomoci nyní vykonává Evropská komise).

Uvedený exkurz eviduje i Amsterodamskou smlouvu z roku 1997. Autoři ovšem z časových důvodů již nemohli provést její podrobnější zhodnocení.

V části C druhé kapitoly analyzuje recenzované dílo struktury, funkce a jednací postupy jednotlivých orgánů – Rady ES (Rady ministrů), Evropské rady, Výboru stálých zástupců, Evropské komise, Evropského soudního dvora a Soudu první instance, Evropského parlamentu, Účetního dvora a dalších orgánů.

Tato velmi instruktivně a přehledně podaná část knihy je nesmírně užitečná pro správnou orientaci jak při studiu právního uspořádání ES/EU, tak pro vzrůstající přímé kontakty a interakci s evropskými orgány. Zvláště je nutné ocenit podrobný výklad o Evropském soudním dvoru, jenž se dotýká řady aspektů málo známých i širší odborné veřejnosti, které však po vstupu do Evropské unie získají aktuálnost (pak ovšem už nebude čas na seznámení s problematikou).

V této souvislosti bych chtěl ocitovat velmi zajímavé konstatování autorů publikace: „*EP zastupuje národy států sdružených ve Společenství. Od reálných oprávnění spolupodílet se v oblasti zákonodárství je však [Evropský parlament – pozn. aut.] ale ještě vzdálen.*“<sup>3</sup> Sami autoři však uznávají, že na základě Jednotného evropského aktu „*byl vliv EP na legislativní proces v ES podstatně posílen, zejména v oblasti evropského vnitřního trhu*“.<sup>4</sup> Přitom je skutečností, že Evropský parlament nemá samostatnou legislativní pravomoc. Na druhé straně ve prospěch jeho postavení mluví ta okolnost, že je jediným orgánem s originární legitimitací. Bude zajímavé sledovat další vývoj v rámci institucionální reformy ES/EU.

Třetí kapitola – *Zásady právního řádu ES/EU<sup>5</sup>* – se skládá ze čtyř částí. Část A pojednává o základech právního řádu ES/EU. Právní řád Společenství je autonomní; mezi metodami výkladu stojí v popředí systematický a teleologický výklad („*effet utile*“); doslovné znění a historický výklad nehrají významnější roli. Část B je věnována pramenům práva ES/EU (primárnímu právu, sekundárnímu právu, obecným právním zásadám). Část C analyzuje vztah práva ES/EU k právu jednotlivých členských států (bezprostřední použitelnost a bezprostřední účinek práva Společenství, odpovědnost členských států za neimplementaci směrnice ES, aplikační přednost práva Společenství). Část D se zabývá prosazováním práva ES národními soudy členských států. K části D je připojen velmi zajímavý, bohužel však až příliš skoupý exkurz nazvaný *Právo Společenství a národní ústavní tradice na příkladu britského práva*. Britský Community Act 1972 by si zasloužil přece jen více místa nejen pro svou zajímavost, ale možná i pro své inspirativní hodnoty!

Čtvrtá kapitola – *Základní svobody vnitřního trhu ES/EU<sup>6</sup>* – podává v části A politický, ekonomický a právní výklad společného vnitřního trhu. Prvky integrace trhu jsou: všeobecná liberalizace hospodářského styku prostřednictvím základních svobod, opatření k přizpůsobení práva, vzájemné uznávání právních aktů a stanovení mezí pro tzv. „*přitažlivá opatření*“. V části B je pak dán podrobný výklad základních svobod (tj. volného po-

hybu zboží, volného pohybu pracovníků, svobody zřizování podniků, volného pohybu služeb, volného pohybu kapitálu a volného pohybu plateb) a nastíněny některé obecné problémy dalšího vývoje. Část C a D se stručně dotýkají vzájemného uznávání právních aktů (typickým příkladem je uznávání odborné kvalifikace) a přizpůsobování právních předpisů (minimální předpisy, nepravé minimální předpisy, oblasti volné úpravy). Část E se týká již zmíněných „přitažlivých opatření“ (např. daňového zvýhodňování zahraničních investorů).

Pátá kapitola – *Právní základy ochrany spotřebitele ve vnitřním trhu Evropské unie*<sup>7</sup> – poskytuje přehled o genezi, právních základech a vývoji těchto aktivit ES a o jejich institucionálním zajištění (včetně intenzivní účasti zájmových organizací spotřebitelů). Tato činnost má dva hlavní směry: ochranu hospodářských zájmů spotřebitele (např. klamavá reklama, odpovědnost za škodu způsobenou vadou výrobku, podomní obchody, spotřebitelské úvěry, turistické zájezdy, podmínky nekalé soutěže ve spotřebitelských smlouvách či paralelní vlastnictví) a ochranu bezpečnosti a zdraví spotřebitele (např. celková bezpečnost výrobků, bezpečnostní požadavky na technické výrobky a hračky, farmaceutické výrobky či hygiena potravin).

V části C páté kapitoly je proveden rozbor významu slavného judikátu „Cassis de Dijon“ pro ochranu spotřebitele. Zde by snad čtenář očekával i zhodnocení, zda a jaké změny z hlediska ochrany spotřebitele přinesl judikát „Keck“ (výklad o něm na straně 103 a 104 je zaměřen obecně na aspekty jednotného vnitřního trhu a nesleduje hlediska ochrany spotřebitele).

Při výsledcích, kterých již bylo ve Společenství v oblasti ochrany spotřebitele dosaženo, patrně poněkud překvapí kritické vyznění kapitoly. Tím větší jsou naděje, které autoři skládají do dalšího vývoje, jenž již bude pevněji zaštitěn Maastrichtskou smlouvou.

Šestá kapitola – *Zásady evropského soudnictví*<sup>8</sup> – podává v úvodní části A výklad pojmu „institucionální soudy Společenství“ a „soudy členských států EU“, jakož i výklad jejich vztahů a interakce. V části B je pojednáno o sporném řízení před Evropským soudním dvorem (žaloby na nesplnění smluvních povinností, žaloby na neplatnost právně závazných aktů Společenství, žaloby na nečinnost, řízení s neomezenou pravomocí týkající se sankcí, žaloby na náhradu škody v důsledku mimosmluvní odpovědnosti Společenství). Patří sem též personální spory; ty však zásadně projednává Soud první instance. Část C vysvětluje podávání právních posudků, především posudků, které mají v činnosti ES předejít vzniku rozporů mezi mezinárodním a komunitárním právem. Část D obsahuje podrobný výklad řízení o předběžných otázkách (článek 177 Smlouvy o založení ES podle starého číslování). Tato oblast činnosti Evropského soudního dvora má největší význam pro rozvoj komunitárního soudcovského práva.

Sedmá kapitola – *Sbližování práva v ES/EU*<sup>9</sup> – je uvedena výkladem funkcí sbližování práva (opírajícím se o judikát „Cassis de Dijon“ (přijatý ovšem až po 20 letech existence Společenství) a o výklad koncepcí sbližování práva (především ve světle Bílé knihy o dokončení vnitřního trhu z roku 1985). Dále se tato kapitola zabývá pravomocemi a postupem při sbližování práva mezi členskými státy a jeho nástroji. Jako nástroje sbližování práva jsou uvedena nařízení, směrnice, doporučení a stanoviska. Zaslouhuje pozornost, že autoři zde neuvádějí jako pramen práva rozhodnutí, která na jiném místě<sup>10</sup> – podle mého názoru trefně – přirovnávají ke správním aktům. (Praxe Komise ES se však ne vždy přidržuje tohoto pojetí.)

Poněkud zjednodušené je tvrzení, že nabytím platnosti Maastrichtské smlouvy se staly směrnice – stejně jako nařízení – určené členským státům účinnými dnem jejich uveřejnění ve Věstníku ES.<sup>11</sup> Teprve v poznámce pod čarou se upřesňuje, že se tak stane dnem, který je v nich stanoven, anebo, není-li takový den stanoven, dvacátým dnem po uveřejnění (člá-

nek 191 Smlouvy o založení ES podle starého číslování). V podstatě jde o to, že rozhodující je uveřejnění, nikoli notifikace adresátovi.

Osmá kapitola – *Sbližování národního práva s komunitárním právem a jeho aplikace národními úřady a soudy v ČR*<sup>12</sup> – nepochybně upoutá největší pozornost. Skládá se ze dvou velkých bloků (A a B).

Blok A – *Sbližování českého práva s právem ES*<sup>13</sup> – zaujme především analýzou rozsahu závazku ke sbližování práva a způsobu realizace. Jako příklad uvedu jen některé teze této analýzy. Závazek České republiky ke sbližování práva nepatří do skupiny smluvních povinností, které vznikly české straně v plném rozsahu už od nabytí platnosti Evropské dohody, ani do skupiny povinností České republiky zajistit na svém území určitý režim. Závazek České republiky ke sbližení práva s právem Společenství lze zařadit do skupiny těch smluvních povinností, jejichž plnění má být postupné v průběhu celého přechodného období. V obecné rovině ovšem – jak dodávají autoři – dopadá i na tuto oblast ustanovení článku 117 odstavce 1 Evropské dohody, podle něhož strany podniknou všechna obecná nebo zvláštní opatření požadovaná ke splnění jejich závazků podle Evropské dohody.<sup>14</sup> V této souvislosti je třeba zdůraznit, že z důvodů ryze praktických musí uchazeč o členství přizpůsobovat své zákonodárství tak, aby toto přizpůsobování odpovídalo velikosti a členitosti úkolu i časovým realitám legislativního procesu, a proto probíhalo bez zbytečných odkladů. Dále pak, že závazek ke sbližování zákonodárství – byť autonomně realizovaný – musí směřovat ke zvyšování kompatibility, nikoli k jejímu zmenšování. Konečně, že závazek ke sbližování práva váže stát jako celek, tedy nejen moc výkonnou.

Významnou partií osmé kapitoly jsou *Závěry kritické analýzy uplatňované metodiky sbližování*<sup>15</sup> z hlediska ústavních pravomocí, institucionální zajištění v rámci působnosti orgánů státní správy a z hlediska hodnocení kompatibility. Tyto závěry obsahují řadu pozitivních zjištění, ale i některá témata z teoretického či praktického hlediska diskuzní a podnětná.

Blok B – *Aplikace sbliženého (českého) a komunitárního práva*<sup>16</sup> – zkoumá modalities jeho aplikace na základě Evropské dohody, jeho aplikace po vstupu do Evropské unie, aplikace příslušnými orgány státní správy a problematiku soudní ochrany při použití práva ES.

Publikace Evropské právo se zaměřením na rozhodovací praxi Evropského soudního dvora je doplněna seznamem zkratk<sup>17</sup> a neobvykle rozsáhlým seznamem použité a doporučené literatury.<sup>18</sup> Připojen je rovněž seznam použitých rozhodnutí Evropského soudního dvora.<sup>19</sup> Poněvadž evropská judikatura není dosud českému čtenáři v žádoucí míře dostupná, bylo by v dalších vydáních publikace jistě uvítáno doplnění o obsahové charakteristiky jednotlivých rozhodnutí a instruktivnější propojení s texty příslušných kapitol, což by čtenáři značně usnadnilo orientaci.

Publikace má celkem 25 příloh<sup>20</sup> velmi pestrého obsahu. Je nutné uvítat, že je mezi nimi i text Evropské dohody o přidružení uzavřené mezi Českou republikou a Evropskými společenstvími (Sdělení Ministerstva zahraničních věcí České republiky č. 7/1995 Sb.). Vzhledem k možnému rozsahu publikace však nejsou ani ve výběru zařazeny přílohy, protokoly a výměnné dopisy připojené k Evropské dohodě.

Mezi přílohami dále najdeme např. text dosud nevyhlášených Prováděcích pravidel pro státní podporu, pozoruhodných mj. tím, že jsou prvním z bilaterálních aktů mezi ČR a ES, kterým se zakládá i pro Českou republiku závaznost „precedenčního práva Soudu první instance a Soudního dvora“.

Publikace Evropské právo se zaměřením na rozhodovací praxi Evropského soudního dvora je zatím nejkomplexnějším dílem svého druhu v české právní literatuře. Je rovněž záslužným pokusem o přiblížení úlohy judikatury v evropském integračním procesu. Se zájmem i prospěchem po ní sáhnou jistě nejen právníci nejrozličnějších profesí, ale i širší politická a hospodářská veřejnost.

Alexej Kohout

<sup>1</sup> Viz Věrný, A., Dausés, M. A.: Evropské právo se zaměřením na rozhodovací praxi Evropského soudního dvora. Ústav mezinárodních vztahů s příspěvím PHARE, Praha 1998, s. 17–20.

<sup>2</sup> Viz tamtéž, s. 21–71.

<sup>3</sup> Tamtéž, s. 35.

<sup>4</sup> Tamtéž, s. 44.

<sup>5</sup> Viz tamtéž, s. 73–96.

<sup>6</sup> Viz tamtéž, s. 97–123.

<sup>7</sup> Viz tamtéž, s. 125–141.

<sup>8</sup> Viz tamtéž, s. 143–172.

<sup>9</sup> Viz tamtéž, s. 173–188.

<sup>10</sup> Viz tamtéž, s. 79.

<sup>11</sup> Viz tamtéž, s. 187.

<sup>12</sup> Viz tamtéž, s. 189–216.

<sup>13</sup> Viz tamtéž, s. 189–204.

<sup>14</sup> Viz tamtéž, s. 195.

<sup>15</sup> Viz tamtéž, s. 202–205.

<sup>16</sup> Viz tamtéž, s. 205–216.

<sup>17</sup> Viz tamtéž, s. 219–222.

<sup>18</sup> Viz tamtéž, s. 223–266.

<sup>19</sup> Viz tamtéž, s. 267–283.

<sup>20</sup> Viz tamtéž, s. 285–447.