

Michal Tomášek, Vladimír Týč a kol.: Právo Evropské unie.

1. vydání. Praha: Leges, 2013, 496 stran, ISBN 978-80-87576-53-3.

Právo Evropské unie rozhodně není první publikací o evropském právu na českém trhu. Přesto v mnoha ohledech přináší nové přístupy ve snaze uvést zájemce do komplexní problematiky práva Evropské unie a jeho vazeb k vnitrostátnímu a mezinárodnímu právu. Do značné míry je to dáno pestrým složením početného autorského kolektivu, různým profesním zázemím jeho jednotlivých členů a v neposlední řadě důrazem na metodologickou inovaci přístupu ke studiu evropského práva.

Předně je třeba ocenit, že pod vedením profesora Michala Tomáška a profesora Vladimíra Týče se podařilo sestavit velmi kvalitní autorský tým odborníků, kteří působí v Praze, Brně a Lucemburku. Jeho členy jsou totiž nejen další renomovaní akademici z pražské a brněnské právnické fakulty, ale rovněž osoby s dlouholetou praxí s aplikací unijního práva a fungováním soudních orgánů EU. Mezi ně patří zejména oba soudci reprezentující Českou republiku v evropských soudních orgánech – soudce Soudního dvora EU (SDEU) profesor Jiří Malenovský a soudkyně Tribunálu profesorka Irena Pelikánová –, jakož i Martin Smolek, vládní zmocněnec pro zastupování ČR před SDEU. Ostatně členění autorského kolektivu na akademiky a praktiky v tomto případě nemá přílišnou vypovídací hodnotu, neboť řada osobností zúčastněných na této publikaci má jak akademické zázemí, tak zkušenosti z právní či soudní praxe. Takto početný autorský kolektiv složený z respektovaných osobností je na jednu stranu příslibem kvalitní odborné publikace, na druhou stranu klade zvýšené nároky na konečnou redakci a terminologické a stylistické sjednocení textu, což byla nepochybně velká výzva pro Davida Petrlíka, tajemníka autorského týmu a tehdejšího referendáře u SDEU, jehož účast je dalším příkladem zmiňované „lucemburské spojky“. Troufám si tvrdit, že nakonec se podařilo zpracovat výsledný kompaktní celek, v němž je sice možné rozpoznat styly a přístupy jednotlivých autorů (nebylo jistě záměrem autorské podíly skrývat, viz přehled autorství jednotlivých kapitol na s. 5), ovšem publikace nepůsobí jako sborník textů a má jasnou koncepci a strukturu.

Rovněž je třeba ocenit použité členění evropského práva, pojaté poněkud jinak, než tomu bylo v předchozích publikacích tohoto typu. Autoři se tak záměrně nepokoušeli členit evropské právo na obecnou a zvláštní část či na část hmotněprávní a část procesní podle tradic vnitrostátního práva. Namísto toho rozdělili „Obecnou část“ na dvě hlavy. Hlava I – „Unijní právní řád“ – pojednává o historickém vývoji práva EU, jeho předmětu a působnosti, vztahu k vnitrostátnímu a mezinárodnímu právu, včetně práva ústavního, a konečně o pramenech a systému práva EU, včetně postavení mezinárodních smluv v unijním právním řádu. Hlava II – „Institucionální právo“ – se pak věnuje nejen institucionální struktuře EU, ale rovněž povaze členství v Unii, vztahům odpovědnosti, rozdělení pravomocí mezi Unii a členskými státy a v neposlední řadě pravidlům unijní normotvorby, tedy legislativního procesu. Ve „Zvláštní části“ je pak nejprve zařazen rozsáhlý korpus „Hmotné právo“, jež je tvořen Hlavou III – „Právní vztahy s ekonomickým prvkem“ – a Hlavou IV – „Právní vztahy s občanským prvkem“. Právě uvedené rozdělení dle mého názoru dobře vystihuje postupný vývoj od čistě ekonomického uskutení vytvářejícího vnitřní trh se čtyřmi základními ekonomickými svobodami (volný pohyb zboží, pracovníků, služeb a kapitálu) k hlubším formám integrace v podobě Unie, jež zakotvuje občanství odvozené od občanství svých členských států a stanoví rozsáhlá pravidla pro spolupráci v oblasti justice a vnitra (takzvaný prostor svobody, bezpečnosti a práva). S uvedeným vývojem je pak neodmyslitelně spjat i důraz na ochranu základních práv a svobod občanů EU, primárně v kontextu legislativní a správní praxe orgánů EU, jež vyvrcholil přijetím právně závazné Listiny základních práv EU. Závěr knihy je věnován unijnímu soudnictví, jež obsáhle a detailně zpracovává Hlava V – „Procesní právo“ – a rozsah uvedené části plně odpovídá

významu řízení před unijními soudy nejen pro členské státy, ale zejména z hlediska soudní ochrany práv jednotlivců. Jak lze od tohoto typu publikace očekávat, v závěru samozřejmě nalezneme seznam použitých právních předpisů, seznam použité unijní a vnitrostátní judikatury, seznam literatury a rejstřík. Jako bonus je připojen vzor usnesení soudu o položení předběžné otázky a vzor žaloby na neplatnost.

Recenzovanou publikaci *Právo Evropské unie*, jež se dostává do rukou čtenářům péčí nakladatelství Leges, lze doporučit jako vhodnou a vysoce aktuální studijní pomůcku všem zájemcům o evropské právo, a to nejen studentům právnických fakult, ale také jiných oborů, kteří se chtějí seznámit s právním rámcem evropské integrace. Ovšem dobře posloužit může nejen studentům: přehledný výklad systému a základních principů unijního práva, včetně soudní ochrany prostřednictvím řízení před Soudním dvorem EU, zde naleznou rovněž advokáti, úředníci veřejné správy nebo soudci. Přes všechnu chválu na tuto publikaci bych se rád níže zaměřil na dvě dílčí otázky, na něž mám poněkud jiný názor než autorský tým této učebnice. Jde jednak o přímou použitelnost unijního práva, jednak o vztah mezinárodních smluv a unijního práva.

Ve vztahu k přímé použitelnosti je ve třetí kapitole Hlavy I konkrétně uvedeno: „[p]římou použitelné jsou přitom všechny závazné unijní právní normy, [...] ačkoli jen některé mají současně přímý účinek. Přímou použitelné jsou tak i normy obsažené ve směrnících, protože jsou způsobilé přímo vyvolávat ve vnitrostátních právních řádech právní následky, např. tím, že je stát povinen nahradit škodu, která vznikne jejich porušením“ (s. 62). Pokud bychom však chápali „přímou použitelnost“ takto široce, vyvstává potom otázka, v čem je tedy rozdíl mezi „závazným v celém rozsahu a přímo použitelným“ nařízením a směrnicí „závaznou, pokud jde o výsledek“, ve smyslu čl. 288 Smlouvy o fungování EU (SFEU) a jak se v tomto pojetí liší přímá použitelnost od závaznosti unijních právních norem. Na uvedené pojetí pak navazuje následující výklad ohledně přímého účinku: „na rozdíl od přímé použitelnosti je přímý účinek především právní vlastností normy unijního práva“ (s. 66). Dle autorů tedy zřejmě neplatí, že by přímá použitelnost byla právní vlastností normy unijního práva v tom smyslu, že taková norma nevyžaduje transpozici do vnitrostátního práva (na rozdíl například od směrnice, jež transpozici vyžaduje). Autoři rozdíl mezi přímou použitelností a přímým účinkem dále vysvětlují následovně: „Ačkoli je předpokladem existence přímého účinku přímá použitelnost, i přesto platí, že ne všechny přímo použitelné předpisy mají přímý účinek. K tomu, aby právní norma mohla mít přímý účinek, musí být totiž splněny podmínky, které jsou uvedeny níže,“ a sice že norma zakládající právo či povinnost jednotlivce musí být jasná, přesná a bezpodmínečná.

S tímto pojetím přímé použitelnosti bych si dovolil polemizovat a spíše bych se v této souvislosti přikláněl k pojetí, že přímá použitelnost jako obecná vlastnost unijního nařízení *presumuje* přímý účinek v konkrétním případě aplikace, a to jak ve vertikálních, tak i horizontálních vztazích mezi jednotlivci. Takovou obecnou vlastnost například směrnice nemají, přesto mohou mít vertikální přímý účinek při splnění shora uvedených podmínek jasnosti, přesnosti a bezpodmínečnosti. Zde se však asi s autory rozcházíme v chápání pojmu „přímá použitelnost“, jež dle mého názoru nepředstavuje obecnou způsobilost všech závazných norem unijního práva, neboť přímý účinek může mít právě i ustanovení směrnice, jež není obecně přímo použitelná. V souvislosti s těmito dílčími výhradami ke koncepci „přímé použitelnosti“ v této učebnici snad stojí za zmínku oddíl 17.1.2, kde je o způsobech aplikace unijního práva vnitrostátním soudem uvedeno: „V rámci těchto řízení má vnitrostátní soud povinnost ochránit dotčená subjektivní práva zejména třemi způsoby: přímou aplikací unijního předpisu, konformním výkladem a přímým účinkem (viz oddíl 3.1.6.)“ (s. 384). Uvedené rozdělení na tři kategorie se podle mého názoru dostává poněkud do napětí s předchozím vymezením přímé použitelnosti v této publikaci. Pokud bychom totiž pojímali přímou použitelnost jako širokou kategorii/vlastnost týkající se všech unijních právních norem, pak „přímá aplikace“ v tomto kontextu by mohla znamenat jak

aplikaci přímo použitelného předpisu EU, tak aplikaci například ustanovení směrnice s přímým účinkem, a dělení na „přímou aplikaci“ a „přímý účinek“ se tak nejeví jako příliš odůvodněné. Rozdělení naopak má smysl, pokud vykládáme „přímou aplikaci“ (tj. přímou použitelnost) jako něco poněkud jiného než „přímý účinek“, což považuji za správnější přístup.

Druhým drobným, přesto však důležitým prvkem, s nímž bych chtěl polemizovat, je interpretace vztahu mezinárodních smluv a unijního práva představená v recenzované publikaci. Konkrétně oddíl 4.3 čtvrté kapitoly pojednává o závaznosti mezinárodních smluv EU pro členské státy. O postavení členských států je mj. uvedeno, že „[t]yto [mezinárodní] smlouvy je váží [vážou] ve smyslu mezinárodního práva, i když formálně nejsou smluvními stranami a přímo se na jejím sjednání a schvalování nepodílely“ (s. 119). Uvedenou formulaci nepovažuji za zcela přesnou, neboť závaznost dle čl. 216 odst. 2 SFEU není mezinárodněprávní závazností, ale závazností vnějších dohod v rámci unijního práva, jedná se tedy o povinnost členských států vůči Unii, nikoliv vůči třetím státům, zajistit provádění smlouvy, obdobně jako mají členské státy povinnost zajistit provedení směrnice. Obecně tak z dohod uzavřených pouze Unií nevznikají pro členské státy závazky z hlediska mezinárodního práva. Rovněž použitý příklad Dohody mezi Evropskou unií a Spojenými státy americkými o vydávání (2003) není zcela šťastně zvolen, neboť uvedená dohoda pouze stanoví jednotná pravidla a podmínky pro vydávání, jež se však realizují na základě bilaterálních dohod o vydávání mezi jednotlivými členskými státy a USA, nikoliv jako faktické provádění unijní dohody členskými státy.

V závěru recenze bych si dovolil konstatovat, že bohužel ani jedenáct let po vstupu ČR do EU stále není pravidlem, že by v právní, správní nebo soudní praxi bylo unijní právo vždy zohledňováno a aplikováno v plném rozsahu, což často pramení z nedostatečné znalosti nejen obsahu konkrétních unijních právních předpisů, ale rovněž z nedostatečného porozumění principům fungování systému unijního práva a jeho možným účinkům v rámci vnitrostátního práva. K nápravě tohoto nežádoucího stavu by jistě dílčím způsobem mohla přispět i zde recenzovaná publikace, která unijní právo přehledně představuje a uvádí jej do vztahu s českým i mezinárodním právním řádem.

Emil Ruffer¹

¹ Autor je ředitelem Odboru komunitárního práva Ministerstva zahraničních věcí ČR a externím spolupracovníkem Katedry evropského práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze. Názory obsažené v tomto příspěvku jsou osobními názory autora a nepředstavují oficiální stanovisko MZV ČR.